

Mission sur l'Accès à l'information

Mali, juin 2004

Rapport des Consultants¹

Introduction: termes de référence, contexte & méthodologie

1. A l'invitation du Président Amadou Toumani Touré, et pour le compte du Centre Carter, nous avons conduit une mission d'échange d'information et d'évaluation du 14 au 17 juin 2004 à Bamako, Mali. Nos termes de référence proposaient :
 - § D'évaluer les possibilités de développer un système de libre accès à l'information au Mali;
 - § De conseiller le Gouvernement du Mali sur les différentes options possibles pour aborder cette question; et
 - § D'élaborer des recommandations pour la conception d'un projet et plan d'action pertinents d'un appui éventuel du Centre Carter dans ce domaine.
2. Actuellement, il existe une loi adoptée en 1998 et mise en oeuvre en décembre 2003 par décret présidentiel. La loi 98-012 "Régissant les relations entre l'administration et les usagers" contient une provision portant sur l'accès à certains documents administratifs qui pourrait servir à améliorer la transparence bien que la loi n'ait pas été conçue, et ne peut pas être considérée, comme une loi régissant le domaine complet de l'accès à l'information.
3. Nous avons conduit une série de réunions avec différents partenaires (voir liste complète ci-jointe) qui ont été sans

d ' é d o c u m

autant en ce qui concerne l'éventail d'activités envisagées qu'au niveau des objectifs établis. Proposer des idées qui ne serviraient que d'habillage et qui n'aurait pas ou peu de chance de réussir ne servirait qu'à augmenter le degré de frustration au niveau du gouvernement et de la société civile.

5. En conséquence, nos recommandations sont essentiellement orientées vers la conceptualisation et l'appui d'un processus stratégique de planification qui permettra au Gouvernement du Mali, à l'Assemblée Nationale et aux acteurs de la société civile d'effectuer leurs propres choix en ce qui concerne leurs priorités et les objectifs qui peuvent être atteints.
6. Mis en oeuvre de manière appropriée, l'accès à l'information (AAI), peut offrir des changements profonds pour les citoyens et leurs gouvernements. Il existe actuellement un corps d'expérience à travers le monde qui démontre la valeur multidimensionnelle de la transparence et de l'accès à l'information qui de nos jours est considéré par beaucoup comme un droit humain universel.
 - 6.1 L'AAI est utile pour le gouvernement car il renforce la modernisation des services publics à travers, entre autres actions, l'établissement d'un système efficace d'archivage et de gestion des dossiers, permettant ainsi une plus grande efficacité et un meilleur accueil des usagers ;
 - 6.2 L'AAI contribue à lutter contre la corruption : « La lumière du soleil est le meilleur désinfectant. »;
 - 6.3 L'AAI est utile pour les entreprises et encourage l'investissement : le secteur privé cherche à connaître les règles du jeu /51 d502q1356tre inspire la confiance ;
 - 6.4 L'AAI offre aux populations le droit de savoir: le gouvernement n'est pas obligé de rendre compte s'il n'est pas exigé qu'il informe. De plus, l'information permet aux gens de faire valoir d'autres droits humains, en particulier les droits socio-économiques tel que l'accès à l'eau potable, à un logement décent, aux soins de santé,...et les aide à protéger d'autres droits tel que le droit de ne pas subir de discrimination.
7. Dans l'élaboration de ce rapport, nous mettons à profit nos propres expériences professionnelles dans le domaine de la transparence et ceci dans différents pays comme la Bolivie, la Jamaïque, le Nicaragua, les Etats-Unis, l'Afrique du Sud et le Mozambique. Comme nous l'avons évoqué pendant notre séjour, la dernière décennie a vu une véritable explosion d'activités autour de l'AAI à travers le monde. La plupart des quarante-cinq pays qui ont adopté une loi AAI sont des pays en voie de développement, ce qui a créé un nouveau faisceau d'expériences sur la manière de mettre en application un système d'accès à l'information malgré des contraintes institutionnelles, budgétaires et socio-économiques majeures.

8. En conséquence, les principes qui guident notre démarche sont les suivants:

8.1 Réaliste : nous voulons appuyer un processus et un plan d'action qui sont réalisables dans la pratique;

8.2 Complémentarité et valeur ajoutée : un projet sur l'AAI devrait être complémentaire aux initiatives existantes – pour le gouvernement, les partenaires techniques et financiers et le Centre Carter. La conception du projet devrait prendre en compte les initiatives et les stratégies existantes en cherchant à les compléter et non de disperser les ressources limitées qui existent.

8.3 Avoir un impact sur les individus: toute activité sur l'accès à l'information devrait être conçue en déterminant les besoins des maliens ordinaires en premier lieu, et devrait aboutir à des résultats concrets et

l'information publique sous réserve des exemptions énumérées dans la loi et le décret. La loi et son décret demeurent cependant peu connus pour l'instant, raison pour laquelle le MFPRERI, à travers le PDI, cherche à développer une stratégie de communication pour sensibiliser le public et pour encourager les citoyens à se servir de la loi.

16. Pour ce qui concerne la société civile, nous avons pu comprendre qu'il y a une communauté plutôt énergique d'ONG dont nous avons pu rencontrer quelques membres. Les médias au Mali jouissent également d'une large liberté surtout si on compare le cas du Mali à d'autres pays de la sous région. Cette liberté est vitale car dans n'importe quel système d'accès à l'information et son développement à travers le temps, les médias font partie des composantes principales même si elles ne sont pas la composante principale. Il y a lieu d'insister sur ce dernier point. Les lois d'AAI sont avant tout aux bénéfiques des citoyens, surtout les plus désavantagés (socialement ou économiquement exclus), et non seulement des "privilegiés".
17. Le secteur des radios communautaires est particulièrement dynamique au Mali avec quelques 200 stations radiophoniques. Ceci est un atout clé vu le taux élevé d'analphabétisme et constitue donc une opportunité à saisir dans la planification de la mise en oeuvre d'un plan d'action sur l'AAI.

Questions principales:

18. **Capacités:** Nous avons peu d'indication sur les capacités du gouvernement à mettre en oeuvre pleinement et efficacement la loi et à veiller à son application ainsi que sur les aptitudes de la société civile à suivre ces efforts. Dans l'état actuel des choses, et d'après nos expériences ailleurs, nous avons quelques préoccupations. Une analyse plus complète et spécifique des points forts et des points faibles s'avère nécessaire. Par conséquent, l'élément central de la planification stratégique que nous proposons s'adresse à l'analyse des opportunités et des contraintes en ce qui concerne les

20. Dans la pratique, la question doit être posée si le gouvernement du Mali voit dans le développement de l'AAI la possibilité pour les citoyens d'accéder aux catégories de documents, tels que les certificats de naissance, ou s'il souhaite un niveau d'accès bien plus élevé, par exemple, à des documents de politiques et d'autres données du gouvernement pour utilisation par des ONG pour l'analyse des politiques ou pour le plaidoyer ou par les citoyens individuels et les organisations communautaires locales afin de prendre un rôle actif dans leur développement local. Encore une fois, les signes semblent indiquer une préférence pour ce dernier, mais si cela est le cas il y a des implications importantes en ce qui concerne l'échelle et la nature du plan d'action stratégique qui devrait être élaboré et mis en œuvre. En particulier, il faudrait envisager la révision de la loi de 1998 afin d'assurer une base légale suffisante du droit à l'accès à l'information.
21. Ces deux options ne sont pas mutuellement exclusives. Il y a des chevauchements éventuellement importants entre la loi 98-012 et un système d'information plus complet, et le premier pourrait très bien servir de plateforme pour le deuxième. Par exemple, bien que beaucoup plus large que le rôle envisagé au départ, les fonctions du bureau d'accueil prévu dans le Décret pourraient être élargies à celles d'un agent chargé de l'information afin de répondre aux demandes AAI comme prévu dans la plupart des lois modernes.

Options:

la transparence et le bonne gouvernance surtout si de telles actions sont interprétées comme un signe de manque d'engagement ou d'une incapacité du gouvernement à faire avancer cette question.

24. Le choix de l'option (a) mettrait en évidence la volonté du gouvernement d'améliorer le service public, bien qu'il ne servirait tout de même pas à assurer le système plus complet d'accès à l'information que la plupart de personnes avec qui nous avons parlé ont indiqué qu'elles souhaiteraient voir au Mali. Si la décision est prise de se concentrer uniquement sur la mise en oeuvre de la loi existante, les limites au droit à l'information devraient être clairement expliquées afin que les attentes de la société civile restent raisonnables et conformes aux dispositions d'accès limité prévues par la loi 98-012.
25. L'option (c) permettrait au gouvernement et à la société civile de considérer la période actuelle de mise en oeuvre du Décret comme période d'essai tout en mettant en route une réflexion sur l'élaboration d'une loi plus complète d'accès à l'information. L'avantage d'une telle démarche est que de nombreuses leçons pourraient être tirées de l'évaluation de l'impact du Décret en ce qui concerne sa mise en application par le gouvernement et son utilisation par les citoyens. Pendant cette période, le gouvernement pourrait commencer l'élaboration d'une loi plus étendue ainsi qu'une campagne de sensibilisation. Ceci permettrait également de conduire l'analyse diagnostique proposée ci-dessous. Encore une fois, si cette démarche est adoptée il serait important de communiquer clairement la nature expérimentale de la mise en oeuvre pour que les attentes du public soient conformes aux objectifs.

Recommandations

l) Développement d'un modèle pilote (Option a et/ou c): Une stratégie de transparence volontaire

26. D'après nos expériences avec la mise en oeuvre des lois d'accès à l'information, nous encourageons une démarche évolutive vers un système d'information plus complet. Mettre pleinement en marche la loi de 1998 et le Décret de 2003 posera déjà des défis importants, sans songer aux démarches vers une loi plus complète. Des barrières sont particulièrement importantes dans des pays, comme la Bolivie, où la capacité du gouvernement et de la société civile est déjà utilisée au maximum. Par conséquent, au lieu de tenter une mise en oeuvre dans toutes les agences gouvernementales simultanément, nous proposons une mise en place échelonnée d'un système d'information à travers une Stratégie de Transparence Volontaire qui pourrait :

- a. Assurer une mise à disposition automatique d'information sur un

thème particulier, par exemple, le secteur minier ou du coton, l'administration des hôpitaux publique ou les centres de santé ou le processus budgétaire ; ou

- b. Assurer une mise à disposition automatique de certaines catégories d'information à travers tout le gouvernement, par exemple, la liste des fonctions des différentes structures ou certains documents de politique ou comptes-rendus, ou bien de se concentrer sur des documents particuliers de prestation de service public tel que des budget locaux ou les certificats de naissance.
- c. Se concentrer sur un nombre limité de structures ou de directions en tant que structures pilotes ou 'îlots de transparence'.

27. En identifiant les projets pilotes, il est important de respecter les trois principes citées plus haut: réaliste, valeur ajoutée, impact sur le peuple. Dans ce cadre, si l'administrat

Phase Un: Diagnostic complet et consultation :

28. Dans le cadre d'un diagnostic du contexte administratif et culturel nous suggérons trois activités :

25.1 En premier lieu, nous suggérons une mise à essai du niveau actuel de transparence du secteur public. Dans le cadre d'une étude internationale sur l'AAI commandé par le Open Society Institute, le Centre de Conseil sur la Démocratie Transparente (Open Democracy Advice Centre (ODAC), Cape Town) supervise actuellement une étude de requêtes coordonnées d'informations dans six pays africains, y compris le Sénégal². De plus, le projet AAI du Centre Carter en Bolivie développe en ce moment un plan pour faire des requêtes d'information, avant l'adoption d'une loi, afin de démontrer la valeur de l'information et le rôle de la législation. Une version modifiée et simplifiée de cette méthodologie pourrait être réalisée au Mali par une organisation de la société civile ou par un consortium d'organisations. Puisque l'objectif de cet exercice est de fournir un diagnostic des points forts et des points faibles au niveau de la capacité des structures gouvernementales de répondre aux demandes d'information, et non pas de dénoncer des défauts, nous proposons qu'elle soit conduite en collaboration avec le CDI et selon des termes de référence précis. Par exemple, il peut être convenu que les résultats soient partagés avec le CDI avant d'être publiés.

25.2 En deuxième lieu, nous suggérons qu'une petite étude sociologique soit conduite par un institut de recherche, ONG, ou expert local afin d'identifier les facteurs sociologiques susceptibles d'influer sur une tentative de construire une culture de transparence au Mali ou qui pourrait faire obstacle aux efforts de sensibiliser le public et promouvoir l'utilisation d'un système d'information AAI.

25.3 En troisième lieu, il sera important d'évaluer la gestion par le Gouvernement du Mali des dossiers administratifs, les possibilités pour rénover ce système, et la politique actuelle en ce qui concerne l'archivage.

29. Etude juridique :

Si le gouvernement du Mali opte pour un modèle d'AAI plus complet dans l'avenir, il est de notre opinion qu'une réforme du cadre juridique sera essentielle. Dans ce cas, nous pourrions offrir une première analyse de la loi de 1998 et du Décret de 2003 pour apporter des conseils, dans la

² Les résultats de l'étude au Sénégal seront partagés avec nos interlocuteurs au Mali dès qu'ils sont disponibles.

lumière des tendances actuelles et de la bonne pratique internationale, sur le cadre et les options d'une éventuelle réforme.

De plus, dans le cadre de la relecture de la Constitution malienne prévue en 2004, l'introduction d'un loi sur le droit à l'information pourrait être considérée, en prenant pour exemple la nouvelle constitution de l'Afrique du Sud.

30. Une cartographie des parties prenantes et la sensibilisation :

Comme nous l'avons évoqué lors de notre visite, notre hypothèse de travail soutient que la mise en oeuvre réussie des systèmes AAI dépend de la création à la fois d'une « offre » de l'information ainsi que d'une demande. D'autre part, le gouvernement doit assurer une réelle disponibilité. Ceci est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour réussir. Du côté de la demande, la société civile doit être préparée à réclamer l'information. Le trajectoire des deux courbes, et leur point d'intersection déterminera la qualité du système d'information. Dans les pays où il y a eu une demande forte pour un système AAI, par exemple en Afrique du Sud, l'Inde, la Bulgarie, le Mexique et le Jamaïque, la loi a un potentiel bien plus fort d'atteindre les objectifs fixés. Parallèlement, une action concertée de la part de la société civile augmente les chances qu'une loi serait mise en application efficacement par le gouvernement et exploitée correctement par la société civile pour demander et obtenir des informations capables d'avoir un effet important sur la vie de individus.

En conséquence, nous suggérons que pendant la deuxième phase, des parties prenantes principales soient identifiées et qu'un dialogue soient établi afin de préparer un programme de partage d'information. Souvent, les parties prenantes principales incluent :

§ Des ONG et instituts travaillant dans le domaine de la

appuient la modernisation du secteur public, les questions ayant trait aux communications et à la

d'assurer une coordination des activités et une démarche stratégique.

Phase Trois: La planification stratégique

34. D'après notre expérience, tous les gouvernements peuvent bénéficier d'une assistance indépendante et externe en ce qui concerne la planification stratégique; un point de vue détaché peut contribuer à assurer une intégrité dans la logique du processus de réflexion. Donc l'objectif serait d'appuyer un processus pour produire un cadre logique crédible et faisable – un outil de planification qui peut servir de clé de voûte pour la mise en œuvre et le renforcement des capacités qui devraient suivre. De tels outils sont souvent utilisés par des grands bailleurs comme l'Union Européenne et le DFID (Coopération britannique) pour faciliter le développement d'un projet bien ciblé avec des indicateurs de résultats pertinents et agréés. Des cadres logiques solides sont le plus souvent issus des diagnostics de cartographies des parties prenantes et du cadre social proposé ci-dessus. Les résultats du projet peuvent ensuite être identifiés et agréés et les activités qui en découlent élaborées.

Phase Quatre: Mise en oeuvre

35. La quatrième phase consistera à décliner et mettre en œuvre le plan d'action agréé dans la phase précédente. Ceci pourrait inclure des activités pour mettre en application la loi de 1998 et le Décret de 2003 (renforcement des capacités pour les agents administratifs impliqués, renforcement du système de gestion des archives, etc.) ; la sensibilisation et des campagnes d'information publique, et les débats autour d'une loi sur l'accès à l'information plus complet.

Phase Cinq: Suivi

36. Il est souhaitable avec un tel programme d'action de planifier des revues régulières, dans les meilleurs des cas à la fin de chaque phase avec une revue plus générale au bout de 12 mois, dépendant du démarrage et de la durée de la première phase.

Conclusion

37. Enfin en ce qui concerne le rôle du Centre Carter, il serait éventuellement souhaitable, vu sa capacité limitée, qu'il continue de concentrer son appui au niveau du gouvernement et qu'il cherche la collaboration d'autres partenaires, si possible de l'Afrique, pour appuyer la société civile sur le plus long terme. Dans chacune des phases, le Centre Carter peut néanmoins jouer un rôle important pour faciliter le processus et impliquer les acteurs pertinents ; pour renforcer le débat en impliquant des personnes ressources; pour fournir une assistance technique, et pour appuyer la planification stratégique.

Richard Calland & Laura Neuman
25 juin 2004