

MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE,
DE LA REFORME DE L'ETAT ET DES
RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple-Un But-Une Foi

.....
COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT
INSTITUTIONNEL

**LA STRATEGIE D'ACCES A L'INFORMATION
AU SEIN DE L'ADMINISTRATION (SAISA)**

(Document de projet des structures pilotes)

Avril 2006

INTRODUCTION

Le processus démocratique qu'a connu le Mali depuis les évènements de mars 1991 a suscité aujourd'hui une demande croissante de la part de ses citoyens pour une gouvernance transparente et un service public de meilleure qualité.

L'amélioration des relations administration usagers, notamment au niveau des points de contact entre l'administration et le public, est une des priorités du Président Amadou Toumani Touré qui place ainsi la modernisation de l'administration au cœur de ses préoccupations.

Un des axes principaux du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté et le Programme de Développement Institutionnel (PDI) sont essentiellement basés sur la gouvernance démocratique et la réforme de l'Etat. Le libre accès à l'information (AAI) est un élément clé de la modernisation de l'Etat.

Depuis janvier 2004, la Mission de Développement et de Coop

des stratégies « d'ouverture volontaire ». Au Royaume Uni, chaque département du gouvernement a du fournir certaines informations au public sous un plan de publication automatique avant même l'entrée en vigueur de la nouvelle loi AAI le 1^{er} janvier 2005.

Bien qu'elle soit inspirée des bonnes pratiques internationales dans la matière, la Stratégie d'Accès d'Information au Sein de l'Administration est unique : elle tient compte du contexte spécifique du Mali et a été conçue pour faire le lien avec les programmes ou systèmes déjà en place ou envisagés pour l'avenir immédiat. En particulier elle vient en appui à la composante 6 du Programme de Développement Institutionnel (PDI) intitulée « La communication et les relations avec les usagers ». Une mise en œuvre réussie de la Stratégie peut promouvoir une profonde révision de la réceptivité et de l'efficacité du gouvernement au Mali et pourrait servir de modèle pour la région Ouest Africaine en ce qui concerne des nouveaux principes pour une gouvernance transparente et efficace.

Le présent document portera d'une part sur le cadre institutionnel, légal et réglementaire et d'autre part la Stratégie d'Accès à l'Information au Sein de l'Administration

I - LE CADRE INSTITUTIONNEL, LEGAL ET REGLEMENTAIRE

A- LE CADRE INSTITUTIONNEL :

Aujourd'hui l'existence du Ministère de la Fonction Publique, de la Reforme de l'Etat et des Relations avec les Institutions constitue un cadre institutionnel approprié pour la modernisation de l'appareil de l'Etat.

Le Commissariat au Développement Institutionnel joue un rôle capital dans l'élaboration et le suivi de cette Stratégie dont il assure le pilotage de : l'élaboration, l'identification des structures pilotes et leurs besoins en terme de renforcement de capacité, et le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie dans les structures pilotes.

Le CDI est appuyé par la Mission de Développement et de la Coopération (MDC), structure temporaire au niveau de la Présidence de la République du Mali appuyé par le Centre Carter, organisation américaine à but non lucratif mené par l'ancien Président des Etats Unis. La MDC a pour mission de faciliter le progrès sur un nombre limité de thématiques

organisées pour diffuser les objectifs fixés, les contours de la SAISA et le choix des structures pilotes.

B- CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE :

La Loi 98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'Administration et les

Le CDI a la responsabilité d'organiser et d'animer un processus de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie afin de comparer les expériences des structures individuelles et de tirer des leçons générales pour la vulgarisation de la Stratégie et le renforcement d'une culture d'AAI. Un lien avec le mécanisme de suivi et d'évaluation du PDI sera privilégié.

La MDC/Centre Carter, en fonction de la mobilisation des fonds, appuiera le processus pour :

- a. La finalisation de la SAISA et la sélection des structures pilotes;
- b. Le renforcement des capacités techniques des structures pilotes : la formation en archivage, la gestion des dossiers essentiels, communication, etc.
- c. Les suggestions de protocoles (internes et externes) etc.;
- d. Un appui au niveau du CDI sur le suivi et évaluation des structures pilotes vis-à-vis les objectifs de la SAISA et à la lumière de l'expérience internationale.
- e. Un appui au CDI sur l'élaboration de recommandations pour le renforcement de l'accès à l'information au Mali.

II - LA STRATEGIE D'ACCES A L'INFORMATION AU SEIN DE L'ADMINISTRATION

A - OBJECTIF :

L'objectif global de la SAISA est d'améliorer les relations entre l'Administration et les usagers des services publics et de renforcer la performance et la crédibilité de l'Administration malienne

B - OBJECTIFS SPECIFIQUES :

Les objectifs spécifiques de la stratégie sont:

1. Fournir des informations pertinentes et des prestations de qualité aux citoyens ;
2. Encourager un changement de mentalité et de comportement des fonctionnaires.

La stratégie est bâtie autour de l'idée centrale d'appuyer et de noter les progrès dans un nombre limité de structures techniques (« les structures pilotes ») qui constitueront le socle d'un plus grand accès à l'information. Les expériences au niveau des structures pilotes aideront à promouvoir une plus large application du régime actuel à travers l'administration malienne et créera une plate-forme pour le développement d'un régime plus complet d'accès à l'information à long terme.

Ainsi, un **objectif secondaire** de la Stratégie est de fournir au gouvernement, et spécifiquement au Commissariat au Développement Institutionnel (CDI), une opportunité de tirer les enseignements en ce qui concerne :

- § Les relectures possibles de la loi 98-012 en vue d'élaborer une législation moderne d'accès à l'information ;
- § Les relectures possibles du Décret d'Application 03-580 ;
- § L'augmentation du nombre de structures pilotes pour vulgariser la SAISA ;
- § Le partage des expériences cumulées afin de promouvoir une application plus large et plus régulière de la loi 98-012 et le Décret 03-580 ;
- § Une méthodologie de suivi évaluation et d'implication des usagers dans ce processus.

La Stratégie est basée sur les considérations suivantes:

- a. Elle doit être réaliste et avoir une chance raisonnable de succès;
- b. Elle doit pouvoir tirer profit d'autres initiatives, comme le PDI, et à s'associer à des actions connexes afin de capitaliser leurs expériences;
- c. Elle doit répondre aux besoins et aux attentes à la fois des usagers et des fonctionnaires ; et
- d. Elle doit encourager l'engagement d'une société civile organisée pour la transparence afin de prendre en compte les préoccupations des usagers dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'un régime viable d'accès à l'information.

C - STRUCTURE DE BASE DE LA STRATEGIE :

La Stratégie présente les actions de base pour la mise en oeuvre de procédures et de comportements pour créer un large accès à l'information au sein de l'Administration. Au fur et à mesure que le projet avance, d'autres actions plus ambitieuses pourraient être intégrées. Cependant, dans l'immédiat, la stratégie reflète la notion que " si on est pressé, il faut aller lentement."

La politique de la SAISA trouve son fondement dans les directives du Président de la République du Mali. Elle sera supervisée et gérée par le Commissariat au Développement Institutionnel, en tant que service central chargé de la maîtrise d'oeuvre de la Stratégie.

La SAISA sera mise en oeuvre par un certain nombre de structures techniques appelées « **structures pilotes** » qui seront sélectionnées sur la base de leur volontariat.

Dans sa forme la plus simple, la stratégie consiste à s'assurer que la Structure Pilote "A" va fournir le document "X" aux citoyens. Ainsi, les premières actions consistent à faire:

1. Le choix des structures pilotes; et

2. L'identification des documents à fournir.

Pour sélectionner une structure pilote, trois critères sont à prendre en compte :

a. détenir des informations pertinentes qui ont une valeur pour les usagers

hiérarchiques dans chacune des structures pilotes. Ces leaders doivent faire preuve de leur volonté et leur capacité de prôner les vertus de la stratégie et celles de l'AAI en général.

Les six principaux piliers de la stratégie sont:

- Pilier 1 : Le point d'entrée
- Pilier 2 : Gestion des dossiers
- Pilier 3. Campagne de communication
- Pilier 4 : La Formation
- Pilier 5 : L'Engagement de la société civile
- Pilier 6 : Coordination, suivi et évaluation

Pilier 1. Le Point d'Entrée (Processus de Fourniture des Informations)

L'élément capital de la stratégie est l'idée simple d'avoir un point d'entrée pour les citoyens pour chercher et acquérir les catégories d'informations qui seront rendues disponibles. Généralement, le point d'entrée sera le Bureau d'Accueil comme spécifié dans le Décret d'Application 03-580.

En pratique, le système fonctionnera comme suit:

- Une personne peut demander soit physiquement, soit par courrier ou par téléphone, tout document listé par la structure pilote comme disponible sous la SAISA.
 - ∅ Les demandes physiques ou par téléphone seront faites au niveau du Bureau d'Accueil de la structure-pilote, ensuite envoyées pour étude à l'Agent d'Information désigné.
 - ∅ Les demandes par courrier seront directement envoyées à l'Agent d'Information par le service du courrier de la structure-pilote.
- Chaque demande sera formulée par écrit sur un formulaire ou registre standardisé, avec l'appui du personnel du Bureau d'Accueil aux personnes voulant s'informer par téléphone, ou en personne et en besoin d'aide, et par l'Agent d'Information pour les demandes reçues par courrier.
- L'Agent d'Information se chargera de fournir le document demandé, soit par courrier ou par récupération au Bureau d'Accueil à un moment précis et à un prix spécifié pour couvrir le coût de reproduction. Le barème des coûts doit être affiché dans le Bureau d'Accueil de la structure-pilote. La consultation des documents sur place sera gratuite.
- Il y aura une procédure standardisée pour traiter toutes les demandes, y compris la formulation de chaque demande sur le formulaire/registre désigné. Ceci ai

Exemple:

La personne se présente dans la structure pilote est accueillie au Bureau d'Accueil et peut demander tout document sur la liste spécifiée le personnel du Bureau d'Accueil aide la personne à remplir le formulaire/registre de demande d'informations et lui notifie la date à

(Développer une méthode de suivi des distributions, si possible).

- f. Former le personnel du Bureau d'Accueil, du Service du Courrier, du service de la documentation et de l'Agent d'Information.

Pilier 2 : Gestion des dossiers

Afin de fournir les informations précises sous la Stratégie, il faut pouvoir créer, organiser et gérer les documents pertinents. Un point de départ est l'identification des documents déjà tenus par les structures pilotes, leurs conditions physiques et les politiques dictant leur gestion.

Les principales recommandations pour évaluer et améliorer la gestion des dossiers sont :

- a. Une analyse interne initiale des dossiers pour permettre l'examen des questions suivantes en tenant compte de toutes les informations tenues par la structure pilote:
 - § Quelles sont les informations en forme documentaire (classification par catégories et division en informations publiques et privées).
 - § Où se trouvent les documents dans la structure-pilote?
 - § Quel est l'état physique des documents?
 - § Lesquelles de ces catégories d'informations sont contenues dans des documents considérés comme fiables?
- b. Une seconde phase d'analyse mettrait l'accent sur les documents classés comme ceux qui doivent être disponibles à travers la Stratégie et ceux qui sont prioritaires pour les citoyens:
 - § Comment ces documents circulent-ils maintenant au sein de la structure-pilote ?
 - § Quelle est la norme de conservation ou d'archivage de ces documents?
 - § Quelle politique existe-t-il pour la gestion des dossiers et la conservation de ces documents?
 - § Comment la structure-pilote fournit-elle actuellement les informations et/ou documents au public?
- c. Une troisième phase d'analyse pourrait étudier toutes les lois et politiques qui influent sur le traitement des documents et des informations au sein de la structure pilote pour s'assurer que les procédures et politiques d'accès à l'information sont à jour et cohérentes entre elles.

A la suite de la première et seconde analyses, des actions à court terme devraient être menées pour traiter les documents identifiés comme prioritaires pour la mise à disposition des demandeurs dont :

- a. L'établissement ou l'amélioration du système de conservation pour les documents identifiés comme prioritaires pour la mise à disposition des demandeurs à travers la Stratégie.
- b. La préparation d'un manuel de procédure pour conserver ou gérer ces documents prioritaires, y compris en ce qui concerne le délai de mémoire, la sécurité, la préservation, etc.
- c. L'organisation de ces documents spécifiques suivant le système de gestion des dossiers et les protocoles.
- d. La procédure dans les structures pilotes en ce qui concerne la prise en charge de la photocopie de tous les documents ou seulement ceux spécifiquement demandés (contrairement à ceux qui seront automatiquement disponibles), le barème des tarifs et la procédure d'encaissement.

A moyen terme, la structure pilote devrait chercher à étendre sa gestion de dossiers à tous les documents en sa possession. Une politique peut être élaborée et des actions prises pour s'assurer qu'il y a :

- Ø Un délai de mémoire pour tous les documents,
- Ø La sécurité des documents,
- Ø La conservation des documents,
- Ø La centralisation des informations,
- Ø La résolution des problèmes d'infrastructure et d'espace au besoin.

A long terme, le gouvernement du Mali peut vouloir considérer la numérisation de certains documents, si nécessaire.

Pilier 3. Campagne de communication

Une campagne de communication devrait être menée en direction des usagers concernés dans le but de sensibiliser le public sur : la Loi 98-012, le Décret d'Application 03-580 et la Stratégie ; sur l'importance de la transparence et l'engagement du gouvernement pour une plus grande ouverture de l'administration malienne .

Certaines activités en rapport avec la campagne de communication peuvent inclure :

- a. Un travail avec les structures pilotes et les organisations de la société civile pour élaborer un programme de communication visant les usagers concernés et les utilisateurs potentiels, en utilisant le sixième pilier du PDI comme plate-forme ;
- b. Le lancement de la stratégie avec un discours Présidentiel;
- c. L'extension de la campagne de communication;
- d. La poursuite des activités de communication telles que messages publicitaires radio, affichages, etc.

Pilier 4 : La Formation

La formation et le renforcement des capacités sont cruciaux pour tous les fonctionnaires au sein de la structure-pilote. Néanmoins, à court terme la formation doit se concentrer sur ceux dont la tâche est l'application de la SAISA et la fourniture de services, y compris les Ministres, les hauts cadres, les Agents d'Information, et le personnel du Bureau d'Accueil et du Service Courrier. Pendant que la SAISA est mise en oeuvre une campagne supplémentaire de sensibilisation pour tous les fonctionnaires appropriés au sein de la structure pilotes devrait être menée.

Pilier 5 : L'Engagement des usagers et de la société civile

Les usagers et la société civile peuvent jouer un rôle clé en appuyant les structures pilotes qui mettent en oeuvre la SAISA, en aidant à identifier les informations les plus utiles pour les citoyens, en poussant à une prise de conscience concernant les efforts du gouvernement et en tant qu'utilisateurs du programme de transparence. Les activités pour engager la société civile pourraient inclure:

- a. L'évaluation externe, conduite avec le CDI, de la demande des usagers et/ou de la communauté pour laquelle les informations sont tenues par la structure-pilote ;
- b. L'élaboration d'un mécanisme approprié pour l'engagement des usagers et/ou de la société civile, en concertation avec les parties prenantes .
- c. L'identification des groupes de la société civile travaillant déjà sur les questions relatives à la transparence (ou des groupes ayant déjà identifié un volume important d'information comme une priorité) ou en rapport avec la structure-pilote précise.
- d. L'établissement d'un groupe de référence de société civile ou groupes d'usagers pour chaque structure-pilote.
- e. L'établissement d'un groupe de référence de couverture nationale (au niveau du CDI).
- f. Le test par la Société Civile de la Stratégie, de l'ouverture de l'administration malienne en général.

Pilier 6 : Coordination, Suivi et Evaluation

La coordination, le suivi et l'évaluation des structures pilotes serviront à cerner les leçons apprises, à appuyer les structures pilotes à améliorer leur capacité et à partager l'expérience avec les autres structures de l'administration. Les activités liées à la coordination, au suivi et à l'évaluation devraient inclure:

- a. L'élaboration d'une Convention de Collaboration entre la CDI et chaque structure-pilote.
- b. La détermination par chaque structure-pilote de son propre plan d'action, avec l'appui de la CDI.
- c. L'établissement par chaque structure-pilote d'une procédure de plaintes/feedback;
- d. L'établissement d'un 'Comité de Structures Pilotes', dans lequel les Agents d'Informations désignés (ou coordinateurs) rencontrent régulièrement le CDI, toutes les deux semaines par exemple.
- e. La mise en place d'un Comité Interne au sein de chaque pilote, comprenant le personnel du Bureau d'Accueil, du service du courrier, l'agent d'information, les archivistes et les personnes appropriées d'autres structures.
- f. La création d'une coordination nationale et d'un comité de revue, comprenant les principaux responsables du CDI, les archivistes nationaux, le Représentant du Bureau du Médiateur et les agents d'informations de chaque structure pilote pour se rencontrer régulièrement et mettre en place la politique et revoir son application.