

U4 Expert Answer



Lois sur l'accès à l'information : impact et mise en oeuvre

Question

Existe-t-il des éléments indiquant que les lois sur l'accès à l'information contribuent à réduire la corruption ou améliorer la qualité des services publics ? Le cas échéant, à quelles conditions ? Existe-t-il des éléments attestant de l'efficacité de certaines méthodes pour un usage opérationnel et prometteur de ces lois ?

Objectif

Étayer les activités de notre organisation dans ce domaine.

Sommaire

1. Les lois sur l'accès à l'information contribuent-elles à réduire la corruption et à améliorer la qualité des services publics ?
2. Quelles sont les conditions nécessaires pour exploiter au mieux le potentiel des lois sur l'accès à l'information ?
3. Bibliographie

Résumé

Il existe un large consensus autour de l'importance des lois sur l'accès à l'information pour renforcer la transparence et inciter les pouvoirs publics à rendre des comptes à leurs administrés — et, partant, pour combattre la corruption. Les preuves empiriques sur l'impact de ces lois demeurent néanmoins assez rares. De manière générale, plusieurs études indiquent que l'accès à l'information est positivement corrélé à la

baisse de la corruption ; pour autant, l'impact réel de ces lois semble dépendre de nombreux autres facteurs. Comme le montrent plusieurs travaux, si les lois sur l'accès à l'information ont un impact positif et s'avèrent précieuses dans certains cas particuliers, elles ne peuvent apporter un changement durable sans être accompagnées d'autres mesures comme la garantie de la liberté de la presse et de la liberté d'association ou la mise en place d'un système de contre-pouvoirs effectifs. Il est par exemple nécessaire, en sus de l'adoption de lois sur l'information de pouvoir poursuivre et condamner les agents publics impliqués dans des affaires de corruption, ou encore de pallier les dysfonctionnements liés à la prestation de services.

Par ailleurs, les lois ayant été appliquées avec succès allaient de pair avec un certain nombre d'éléments : leadership réel, forte volonté politique, mise en place d'institutions de contrôle indépendantes et dotées de ressources suffisantes, cadre juridique clair, mécanismes d'appel, formation des agents publics, renforcement institutionnel, campagnes de sensibilisation auprès des citoyens, de la société civile, des médias et des entreprises sur la manière d'exercer leur droit à l'information.

Auteur (s) : Maira Martini, Transparency International, mmartini@transparency.org

Revu par : Marie Chêne; Robin Hodess Ph.D, Transparency International

Date : 9 mai 2014 **Numéro :** 2014:10

U4 est un centre de ressources qui s'adresse aux praticiens du développement qui souhaitent faire face aux défis de la corruption dans leur travail. Les réponses d'experts sont proposées par le Helpdesk du U4 — géré par Transparency International — et constituent des notes de synthèse sur des questions posées par des organismes partenaires.

1 Les lois sur l'accès à l'information contribuent-elles à réduire la corruption et à améliorer la qualité des services publics ?

Les lois sur l'accès à l'information (également connues sous le nom de lois sur le droit à l'information) visent en premier lieu à réglementer la publication active d'informations ainsi que les mécanismes par lesquels les citoyens peuvent réclamer certaines informations auprès des institutions publiques. Ces lois définissent le champ d'application de l'accès à l'information (qui peut accéder à quoi) ainsi que les exceptions et les refus possible de demande d'accès à l'information (Chêne 2012)¹.

Il existe un large consensus autour du fait que l'accès à l'information est important pour mieux prévenir et détecter la corruption, puisqu'il pousse à plus de transparence et d'ouverture. On attend également des lois sur l'accès à l'information qu'elles améliorent la qualité des services publics en permettant aux citoyens de participer à la vie publique en étant mieux renseignés (FOIANet 2013). Selon J. Mori, « le droit à l'information est un outil particulièrement puissant, car il permet d'ouvrir à d'autres droits » (Mori 2013).

La traduction de l'accès à l'information en actions et en réformes durables pour réduire la corruption dépend néanmoins d'un vaste ensemble de facteurs. Cette réponse s'intéresse aux éléments empiriques témoignant de l'impact des lois sur l'accès à l'information sur la corruption et la qualité des services publics ainsi qu'aux conditions nécessaires pour que ces lois puissent être exploitées au mieux.

Éléments attestant de l'impact global des lois sur l'accès à l'information

Il existe peu de recherches empiriques sur la manière dont ces lois fonctionnent dans la pratique, sur l'effectivité de leur mise en œuvre et de leur application,

¹ Pour plus d'informations sur les bonnes pratiques en matière de lois sur l'accès à l'information, voir la précédente réponse du Helpdesk sur le sujet:
http://www.transparency.org/whatwedo/answer/bonnes_pratiques_en_matiere_de_lois_sur_laccès_a_linformation

ou sur l'efficacité par rapport aux objectifs prévus de transparence, d'accessibilité, de qualité des services publics, et par extension de lutte contre la corruption (Dokeniya 2013).

Il existe également peu d'éléments permettant de déterminer si l'accès à l'information permet *de facto* de sanctionner les individus s'étant livrés à des actes de corruption, de mettre en place de mécanismes de prévention et de garde-fous institutionnels, et d'améliorer de manière générale les politiques publiques et la législation.

La majorité des études empiriques disponibles se penchent sur le lien entre les lois sur l'accès à l'information et les indicateurs de gouvernance, notamment ceux qui concernent la corruption. R. Islam, en cherchant à savoir si la plus grande transparence qu'induit l'accès à l'information affecte la gouvernance, a ainsi découvert que les pays dotés de lois sur l'accès à l'information ont un niveau de corruption plus bas. A. Mungiu-Pipiddi (2013) affirme que l'existence d'une loi sur la liberté d'information est positivement corrélée à un niveau plus bas de corruption et à un meilleur contrôle de la corruption. Certaines études font également état d'une corrélation positive entre le contrôle de la corruption et le nombre d'années d'application des lois sur l'accès à l'information. Un pays disposant depuis plus longtemps d'une loi sur l'accès à l'information tend à avoir de plus bas niveaux de corruption (Tandoc 2013).

En cherchant à connaître l'impact du renforcement des lois relatives à l'accès à l'information sur le nombre de condamnations pour corruption au niveau fédéral et local, Cordis et Warren (2014) ont établi que de meilleures lois sur l'accès à l'information vont de pair avec un plus fort taux de condamnations pour des faits de corruption.

D'autres chercheurs estiment que les lois sur l'accès à l'information ont un impact positif sur la lutte contre la corruption à condition que certains critères soient satisfaits, comme la liberté de la presse ou la tenue d'élections libres et démocratiques (Lindstedt & Naurin 2010). Toutefois, la majorité de ces travaux étudient la corrélation et non les liens de causalité : autrement dit, un bas niveau de corruption n'est pas nécessairement le seul résultat de l'adoption de lois sur l'accès à l'information et de leur application, mais dépend également d'autres facteurs.

Certaines études font également état d'une corrélation négative entre l'adoption de lois sur l'accès à

l'information et le contrôle de la corruption. Deux explications sont possibles pour expliquer ce phénomène: (i) une plus grande transparence peut conduire à une perception accrue de la corruption, puisque davantage d'affaires de corruption sont dévoilées et que les médias traitent plus souvent de ce sujet (Dokeniya 2013); (ii) l'efficacité des lois sur l'accès à l'information dépend plus largement de l'environnement politico-institutionnel. Un travail collectif dirigé par M. Escaleras (2010) montre que, dans les pays en développement, l'adoption de lois sur l'accès à l'information s'accompagne d'une augmentation du niveau de corruption. Selon les auteurs, cela pourrait être dû au fait que l'efficacité des lois sur la liberté d'information semble être conditionnée par le cadre institutionnel du pays.

Études de cas

Si les preuves empiriques de l'impact des lois sur l'accès à l'information sur la corruption et la qualité des services publics sont limitées, plusieurs études de cas montrent comment ces lois, et l'accès à l'information en général, aident les citoyens à accéder à certains services sans avoir à recourir à des pots-de-vin, à identifier les cas de corruption et à empêcher la mauvaise gestion des fonds publics.

Droit à l'information et qualité des services publics

Au Bangladesh, malgré une mise en œuvre relativement lente, de plus en plus de demandes d'accès à l'information sont formulées par des organisations non-gouvernementales (ONG) et par des militants pour permettre aux groupes défavorisés et marginalisés d'accéder à des programmes d'aide sociale et à des services comme la santé ou le logement. Avant l'adoption des lois sur l'accès à l'information, ces individus avaient peu de chances d'accéder à ces services sans soudoyer les autorités (Institute of Informatics and Development 2012).

En Inde, des études et des reportages montrent que les citoyens, la société civile et les médias font usage du droit à l'information pour remédier aux injustices individuelles, pour obtenir l'accès à des programmes publics, pour enquêter sur l'action publique et la prise de décisions, ainsi que pour dévoiler des cas de corruption et de détournement de ressources publiques (Surie 2011). Dans le secteur de l'éducation, par exemple, la publication d'informations liées à l'assiduité du personnel scolaire a permis d'évaluer le niveau d'absentéisme et d'abandon de scolarité, ce qui a

conduit à l'adoption de réformes effectives dans les écoles concernées (Ansari 2008). Par ailleurs, la loi sur l'accès à l'information est également utilisée par des ONG locales pour aider des familles défavorisées à accéder aux écoles publiques en demandant des renseignements sur la disponibilité des places pour les plus pauvres et sur les critères d'éligibilité (Dokeniya 2013).

De même, la loi sur l'accès à l'information a été utilisée pour évaluer l'assiduité des médecins et des infirmiers dans les dispensaires ruraux, ce qui a conduit à une amélioration des équipements de santé (Ansari 2008). Enfin, la publication de la liste des bénéficiaires des programmes sociaux du gouvernement (allocations chômage, subvention pour l'achat d'essence et de céréales, entre autres) a permis d'identifier les incohérences et les abus (Ansari 2008).

Droit à l'information et bonne gouvernance

Certains éléments attestent également de l'impact plus large de ces lois sur des changements plus durables. Il est arrivé que certains agents publics, même des ministres, soient révoqués de l'administration suite à des demandes d'accès à l'information; dans certains cas, ces demandes ont conduit à l'adoption de réformes et à une plus grande mobilisation de la société civile contre la corruption.

Au Royaume-Uni, des ONG et des journalistes d'investigation ont utilisé les demandes d'accès à l'information pour enquêter sur les dépenses des députés. Si certaines informations ont filtré avant la réponse officielle, ce travail a permis d'identifier des abus et a conduit à la condamnation et à la mise à pied de plusieurs députés (Dokeniya 2013).

En Roumanie, l'utilisation de la loi sur l'accès à l'information par une coalition d'organisations de la société civile pour créer un classement des universités du pays selon leur degré d'intégrité a conduit à une amélioration immédiate de la transparence des universités. En 2013, suite aux informations dévoilées par une étude, plus de 25 % des universités du pays avaient publié d'elles-mêmes les dépenses en approvisionnement sur leur site Internet et ouvert les offres de postes à tous. Cette initiative a également joué un rôle majeur dans la réforme de l'éducation de 2011, qui comportait des mesures visant à limiter le népotisme. Malheureusement, selon les organisations de la société civile du pays, ces changements n'ont pas suffi à changer la culture du favoritisme et les

problèmes plus larges de corruption qui continuent d'imprégner la société roumaine. Ceci est une situation problématique : sans un changement systématique et durable, les améliorations apportées dans le secteur universitaire sont désormais menacées (Romania Academic Society 2013).

Au Brésil, comme l'exige la loi sur la transparence et l'accès du public à l'information, le gouvernement publie en ligne une série d'informations budgétaires. Certains médias utilisent ces informations pour mieux surveiller l'action du gouvernement, dévoiler les incohérences, les abus et les cas de corruption. Ces révélations ont mené à des enquêtes sur de nombreux responsables politiques et à la démission de plusieurs ministres au cours des dernières années (Alves & Heller 2011).

Au Mexique, une ONG locale a utilisé les demandes d'accès à l'information pour enquêter sur les bénéficiaires du plus vaste programme fédéral de subventions agricoles. Les informations obtenues ont permis de révéler la corruption et la mauvaise gestion du programme. La liste montrait que les principaux bénéficiaires du programme n'étaient pas les agriculteurs les plus pauvres et les plus modestes du Mexique, mais plutôt des producteurs riches et prospères. Le ministre de l'Agriculture a été démis de ses fonctions et, après de nombreuses accusations de ce type, le gouvernement a établi des plafonds d'éligibilité aux subventions (Dokeniya 2013).

Ces exemples montrent le potentiel des lois sur l'accès à l'information quand elles sont utilisées efficacement. Les publications sur le sujet indiquent néanmoins que ces lois seules ne peuvent garantir une réduction de la corruption ou une amélioration de la qualité des services publics. Ces lois doivent être effectivement mises en œuvre et s'inscrire dans un contexte favorable pour permettre aux citoyens de faire réellement usage de leur droit à l'information pour demander des comptes à leurs responsables. La section suivante porte sur les conditions nécessaires à la réalisation des objectifs de transparence, d'accessibilité et de qualité de services publics.

2 Quelles sont les conditions nécessaires pour exploiter au mieux le potentiel des lois sur l'accès à l'information ?

La capacité des lois sur le droit à l'information à offrir aux citoyens un accès aux documents administratifs et à inciter les pouvoirs publics à rendre des comptes dépend dans une large mesure de trois facteurs principaux : (i) l'existence d'un cadre juridique solide ; (ii) la mise en œuvre effective de la loi ; (iii) un système de gouvernance et un environnement économique favorable, avec entre autres des contre-pouvoirs en place, des médias et des organisations de la société civile influents (Dokeniya 2013).

Un cadre juridique solide

Il est essentiel de disposer d'un cadre juridique solide pour permettre une mise en œuvre efficace et une bonne application de la loi. Les bonnes pratiques en la matière indiquent une série de principes et de caractéristiques qui permettent d'appliquer les normes. Il s'agit notamment de mettre en place des procédures claires quant aux personnes pouvant émettre des demandes, et au contenu de ces demandes, aux institutions concernées, aux exceptions et aux refus possibles (pour plus d'informations, cf. Chêne 2012a).

Certains défis se présentent dans la phase de mise en œuvre de la loi :

Mise en place de procédures claires et de délais de réponse précis

L'existence de règles claires sur la manière de formuler une demande et la mise en place de délais de réponse facilitent la mise en œuvre et réduisent le pouvoir discrétionnaire des agents publics (Neumand & Callan 2007).

L'usage des nouvelles technologies peut également faciliter le processus de demande d'information. Plusieurs pays ont mis en place des plateformes en ligne où les citoyens peuvent demander des informations et contrôler si le gouvernement respecte ses engagements. Au Brésil, par exemple, une [plateforme](#) a été établie par le gouvernement fédéral. Les citoyens peuvent y exercer leur droit à l'information, assurer un suivi de leurs demandes et choisir par quel moyen ils souhaitent recevoir les informations demandées (par e-mail, par courrier postal ou directement dans les locaux de l'organisme).

Publication active d'informations

De plus en plus de lois sur l'accès à l'information comportent des dispositions sur la publication active d'information, qui imposent à l'administration d'anticiper des requêtes potentielles et de publier de leur propre chef certaines informations (Darbshire 2011).

Les organisations internationales et les groupes de la société civile invitent les États à publier d'eux-mêmes des informations concernant, entre autres, leur structure, leurs effectifs et leurs passations de marchés. De même, plusieurs traités régionaux et internationaux abordent cette question. La Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) encourage à la publication de certains types d'informations pour lutter contre la corruption. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics invite les États signataires à adopter des règlements sur la publication d'information de manière à favoriser la transparence et à inciter les citoyens à participer aux décisions d'intérêt commun en étant bien renseignés (article 10).

Les informations publiées doivent l'être par plusieurs canaux (Internet, radio, bibliothèques publiques et journal officiel) pour faire en sorte qu'elles atteignent différents secteurs de la société. Elles doivent respecter certains délais, être compréhensibles, faciles à trouver et à manipuler ; il est préférable qu'elles soient proposées à titre gratuit ou à faible coût (Darbshire 2011).

Il n'existe pas vraiment d'exemple de bonne pratique quant au type d'information à publier activement, les pays optant pour des stratégies différentes. Au Mexique, par exemple, ce sont les informations les plus souvent demandées qui sont activement mises à disposition du public (Darbshire 2011).

Organismes de contrôle

Il est également important de mettre en place une architecture institutionnelle formelle pour assurer la mise en œuvre effective d'une loi sur l'accès à l'information, afin de permettre aux citoyens un accès facile aux documents publics, quelle que soit leur caractère sensible. Il convient dès lors de créer des organismes de contrôle et de confier à d'autres services de l'administration le soin d'aider à la diffusion active de certaines informations.

Certaines études montrent que les organismes de contrôle jouent un rôle important pour promouvoir la loi

et la mettre en œuvre, sous réserve qu'ils soient dotés des ressources nécessaires. Ils peuvent par exemple formuler des recommandations, développer un ensemble de réglementations, offrir des formations, contribuer au renforcement institutionnel, mener des campagnes de sensibilisation et faire en sorte que les dispositifs nécessaires pour répondre aux demandes d'informations soient en place (Dokeniya 2013; Transparency International 2006).

Certaines études montrent par ailleurs que, dans les pays ne disposant pas d'un organisme de contrôle, la mise en œuvre de la loi est imparfaite et que le texte est peu susceptible de conduire à plus de transparence et d'accessibilité. En Ouganda, par exemple, un service de ce type a été mis en place, mais avec en son sein des individus ne faisant pas preuve d'impartialité et sans un véritable budget alloué à ses opérations. La mise en œuvre de la loi s'en retrouve affectée, à l'instar de la confiance dans le dispositif. Citoyens, médias et ONG doivent toujours faire appel à leur réseau privé pour accéder à des documents publics (Dokeniya 2013). De même, au Bangladesh, en dépit de l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information en 2007, les médias continuent de « préférer » faire appel à leurs réseaux privés qu'aux procédures bureaucratiques de demande d'information (Institute of Informatics and Development 2012).

Un autre problème constaté dans la mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information dans différents pays est lié au fait que la volonté politique risque de faiblir après les premières années d'application, selon les changements de majorité ou de priorités du gouvernement — une situation qui menace la pérennité des textes adoptés. C'est le cas en Roumanie, où les restrictions budgétaires posent des difficultés aux services chargés de contrôler la mise en œuvre de la loi (Dokeniya 2013).

Pour plus d'informations sur les organismes de contrôle, avec notamment une présentation du rôle et des fonctions des commissions d'information et autres organes, une précédente réponse du Helpdesk sur le sujet est disponible sur demande (Chêne 2012b).

Mécanismes effectifs d'appel

Les individus qui se voient refuser l'accès à certains documents ou qui sont ignorés par l'administration doivent avoir la possibilité de faire appel de ces décisions. Dès lors, il est fondamental de disposer de règles claires en matière d'appel, de même qu'il est fondamental qu'existe un organisme de contrôle

indépendant pour examiner ces appels. Les citoyens souhaitant accéder à certains documents doivent également disposer d'un recours non coûteux pour engager des poursuites à l'encontre de l'institution concernée (Transparency International 2006).

En Europe, le contentieux en la matière s'est révélé important pour garantir l'accès du public aux documents publics, tout en permettant de développer des interprétations spécifiques dans le domaine, avec l'avènement de toute une jurisprudence (Transparency International 2006; FOIANet 2013). En 2009, une ONG hongroise a fait appel auprès de la Cour européenne des droits de l'homme en alléguant de son droit à accéder à des documents publics. La décision de la cour a souligné l'importance de la diffusion d'informations (FOIANet 2013).

De même, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a statué, dans l'affaire *Reyes vs. Chile*, que le droit à l'information est un droit humain protégé par la Convention américaine, et que les gouvernements ont l'obligation de garantir les conditions d'une application effective de ce droit.

Sanctions

Il est également important de prévoir des sanctions adéquates pour faire en sorte que la loi soit bien appliquée. Les institutions ou les chefs de service ne se conformant pas à la loi doivent être sanctionnés (Transparency International 2006).

Les travaux sur le sujet montrent que la majorité des lois sur l'accès à l'information prévoient des sanctions à l'encontre des agents publics qui détruisent ou altèrent des documents. Il est moins commun de sanctionner le non-respect des délais impartis ou le fait d'entraver l'accès des citoyens à l'information (Neuman & Calland 2007).

Mise en œuvre effective

Ces dernières années, plus de 90 pays ont adopté des lois sur l'accès à l'information. Pour autant, nombre de ces pays font face à de réelles difficultés quant à leur application. Certains États se montrent peu enclins à diffuser d'eux-mêmes des informations, certains ne traitent pas les demandes ou disposent de systèmes d'archivages défectueux. S'ajoutent à ces difficultés un manque de ressources et d'infrastructures, un faible nombre de demandes et un manque de sensibilisation des agents publics et des citoyens (Neuman & Calland 2007).

En Afrique du Sud, des études montrent que plus de 40 % des demandes d'accès à l'information sont ignorées par les autorités (FOIANet 2013). En Espagne, une étude récente montre que les institutions du pays ont ignoré 57 % des demandes d'accès à l'information en 2013 (Access Info Europe and Fundación Ciudadana Civio 2014).

Le manque de volonté politique est souvent le principal problème lors de la phase de mise en œuvre. Il existe néanmoins plusieurs mesures qui permettent de mettre en œuvre une loi sur l'accès à l'information de manière efficace, de manière à remplir les objectifs fixés :

Adoption rapide du décret d'application

L'adoption rapide des règlements afférents à la loi est fondamentale pour ne pas perdre l'élan initial et pour faire appliquer la loi au plus vite. Si les modalités pratiques d'application sont adoptées trop tard, la loi sera inefficace. L'Ouganda a voté une loi sur l'accès à l'information en 2005 et n'a adopté qu'en 2011, six ans plus tard, les règlements d'application (FOIANet 2013). Il est fort vraisemblable que cet écart ait eu un impact sur l'application de la loi ainsi que sur l'implication de la société civile et des médias.

Ressources humaines et financières adaptées

Comme c'est le cas pour d'autres mesures législatives, il est fondamental de doter les organismes responsables de la mise en œuvre de la loi des ressources humaines et financières nécessaires. Les études sur le sujet montrent que, dans de nombreux pays, le manque de temps, d'argent et de ressources humaines est considéré comme la raison principale d'inefficacité de la loi, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale. Elles montrent également que l'allocation de ressources suffisantes est vue comme une preuve de volonté politique. Dès lors, les gouvernements qui n'assortissent pas l'adoption de la loi sur l'accès à l'information de ressources suffisantes ne paraissent plus crédibles aux yeux de leurs agents (Neuman & Calland 2007).

Les coûts d'un bon système d'accès à l'information sont également trop méconnus. La majorité des États n'ont pas de budget spécifique à cet effet et chargent leurs agents de traiter les demandes en plus de leurs tâches habituelles. Certains États ont défini une ligne budgétaire séparée pour les questions concernant l'accès à l'information; les budgets alloués varient grandement selon les pays. Le gouvernement mexicain dépense par exemple environ 0,033 % de son PIB pour

financer son système d'accès à l'information. Au Canada, ce montant est bien plus bas : 0,0007 % de son PIB (Neuman & Calland 2007).

Gestion des archives

De nombreux pays ayant récemment adopté une loi sur l'accès à l'information font preuve d'une mauvaise gestion des archives qui complique l'application de la loi et en augmente le coût. Pour pallier cette difficulté, les partisans des lois sur l'accès à l'information proposent que les gouvernements s'attachent à créer un système d'archivage et de gestion des informations actuelles et à venir (Neuman & Calland 2007). Une approche progressive, où les organismes concernés tiennent le compte des demandes, permettrait de réduire les coûts et de mettre en place un système d'archivage réalisable. Publier d'emblée certaines informations sans attendre une demande citoyenne peut également permettre une meilleure gestion des archives tout en ouvrant l'accès à l'information au plus grand nombre (Dokeniya 2013; Neuman & Calland 2007).

Formation des agents publics, en particulier de ceux chargés de traiter les demandes

Il est essentiel que les agents publics participent à la mise en place d'une loi sur l'accès à l'information dès les premières phases, de manière à faciliter le passage de l'opacité à la transparence. Pour mieux expliquer la loi et mieux former les agents au traitement de l'information, il peut être utile de mener des campagnes de sensibilisation, des programmes de formation et le renforcement des structures existantes.

Dans de nombreux pays, le manque de sensibilisation à la question de l'accès à l'information est toujours une réalité des années après l'adoption de la loi. En Inde par exemple, plus de 30 pour cent des agents chargés de traiter les demandes d'information en milieu rural déclaraient en 2013 ne pas connaître les dispositions de la loi sur l'accès à l'information (Dokeniya 2013). Au Bangladesh, la majorité des agents publics ne sont toujours pas au clair avec le contenu de la loi. En conséquence, nombre d'entre eux refusent de traiter les demandes d'information (Institute of Informatics and Development 2012).

Les campagnes de sensibilisation et de formation sont généralement confiées aux institutions chargées de superviser la mise en œuvre de la loi. L'enjeu est de faire en sorte que tous les agents publics soient

conscients de leurs obligations et de leurs devoirs au regard de la loi adoptée (The Carter Center, non daté).

Au Brésil, les services de l'inspection générale ont commandé une enquête en amont de l'adoption de la loi sur l'accès à l'information pour connaître le point de vue des agents publics sur l'accès à l'information. Des recommandations et des programmes de formation basés sur les résultats de l'enquête ont ainsi vu le jour pour une meilleure mise en œuvre de la loi. L'organisme en charge de ces formations aide également les agents locaux à correctement appliquer la loi sur le terrain. L'Inspection générale propose également des cours en ligne (« Vers une culture de l'accès à l'information ») à destination des fonctionnaires de tous les niveaux (Controladoria Geral da União 2014a). Les résultats ont été positifs : pendant les six premiers mois de mise en œuvre de la loi (qui a été adoptée en 2012), plus de 490 000 demandes ont été adressées aux services fédéraux, dont 85 % ont été suivies de réponses favorables — des chiffres encourageant aussi bien au niveau de la participation citoyenne qu'à celui de la réactivité des agents publics (FOIANet 2013).

Dans certains pays, des ONG proposent également des formations à destination des agents publics. En plus de permettre une meilleure application de la loi, ces formations favorisent une relation privilégiée entre l'administration et la société civile (Transparency International 2006). En Bosnie-Herzégovine, un groupe d'ONG organise des formations pour les agents chargés de traiter les demandes d'information à différents échelons de fonction publique. Selon les évaluations effectuées, ce travail, en plus des campagnes de sensibilisation auprès des citoyens, des sociétés et des entreprises, a petit à petit donné des résultats favorables (Transparency International 2006). En Indonésie, certaines organisations de la société civile travaillent également avec des organismes publics pour identifier les problèmes rencontrés et pour offrir des formations en conséquence aux agents publics (FOIANet 2013).

Par ailleurs, la mise en œuvre de la loi peut être facilitée par la nomination d'un agent en charge de traiter les demandes ou par la création d'un poste de ce type (Dokeniya 2013). Au Mexique et au Pérou, par exemple, les lois sur l'accès à l'information exigent la nomination d'un agent responsable de l'accès à l'information dans chaque organisme public (Neuman & Calland 2007).

Campagnes de sensibilisation auprès des citoyens, des médias, des entreprises et des organisations de la société civile

Il est essentiel que les citoyens formulent des demandes d'information pour envoyer le bon message au gouvernement en matière de transparence et d'accessibilité, ainsi que pour l'inciter à rendre publiques le plus d'informations possible.

Les OSC peuvent bénéficier de ces lois sur l'accès sur l'information. Mais, plus encore, elles représentent des acteurs clés pour susciter une réelle demande de droit à l'information et pour sensibiliser les citoyens quant à leurs droits et à la manière de les exercer (UNDP 2006).

Plusieurs plateformes ont ainsi été créées par des groupes de la société civile pour aider les citoyens à remplir des demandes d'accès à l'information, à faire appel en cas de refus ou à accéder aux demandes précédentes et aux réponses de l'administration. C'est le cas en [Allemagne](#), en [Australie](#), au [Brésil](#), en [Espagne](#) en [Hongrie](#), en [Nouvelle Zélande](#) en [Union européenne](#), ou en [République Tchèque](#). Ces plateformes en ligne facilitent l'accès à l'information et peuvent servir aux citoyens pour évaluer la réactivité de l'administration.

Certaines organisations de la société civile publient également des recommandations sur l'accès à l'information et proposent des formations à destination des citoyens, des médias, d'autres organisations de la société civile, des associations locales et des entreprises sur la manière d'accéder aux documents administratifs. L'organisation Article 19 a publié une série de guides, dont un destiné spécifiquement aux journalistes, avec des indications sur l'usage de la loi sur l'accès à l'information dans le cadre de leurs recherches ("*Legal Leaks*" — *Toolkit for Journalists*). Access Info Europe a également publié des recommandations à destination des citoyens sur la manière de demander l'accès à certains documents dans différents pays. Voir par exemple le guide [Ask the EU](#).

Par ailleurs, dans le cadre d'une enquête sur les lois relatives au droit à l'information et sur leur application dans la région MENA, Transparency International a également publié des [documents de formation](#) pouvant être présentés à des élèves, des étudiants, des citoyens curieux ou encore des agents publics.

Il convient également que les gouvernements mènent des campagnes de sensibilisation destinées au grand public, en plus de former leurs agents. Ils peuvent pour cela lier ces campagnes d'information à d'autres initiatives sur l'administration électronique et la participation citoyenne, comme les budgets participatifs ou les programmes sociaux.

Suivi des performances

Le suivi du traitement de l'accès à l'information par les organismes publics est essentiel pour garantir une bonne mise en œuvre de la loi. Il permet également d'optimiser l'établissement de règles, l'allocation de ressources et les ajustements nécessaires en matière de formation (The Carter Center).

Les organismes publics chargés d'appliquer la loi sur l'accès à l'information doivent prévoir un suivi de leurs performances en la matière. La collecte de statistiques sur le nombre de demandes, les sujets d'intérêts, le délai moyen de réponse ou les motifs de refus peut permettre de mieux comprendre les besoins et les dysfonctionnements. Au Brésil, le portail dédié au traitement des demandes d'informations comporte un volet "[statistiques](#)" où sont disponibles des données mises à jour régulièrement sur les éléments mentionnés ci-dessus.

Gouvernance et contexte politico-économique

Certaines études montrent que le dispositif de gouvernance et le contexte politico-économique jouent un rôle fondamental pour déterminer "la capacité des lois sur l'accès à l'information à se traduire par des résultats concrets par une amélioration générale du système de gouvernance". Il peut s'agir par exemple de déterminer si les actes de corruption ou la non divulgation de certaines informations ont été sanctionnés. Parmi les facteurs favorisant une plus grande efficacité des lois sur l'accès à l'information, figurent une société civile active, des médias influents, un pouvoir législatif compétent, une justice efficace et d'autres mécanismes de contre-pouvoirs solides.

Société civile active et médias influents

Les organisations de la société civile et les médias ont une importance particulière dans le domaine de l'accès à l'information, en ce qu'ils sont les plus à même d'examiner les efforts de l'administration en la matière (Dokeniya 2013). Des organisations de la société civile active aux côtés de journalistes engagés sont des éléments essentiels au succès d'une loi sur l'accès à

l'information et à la réalisation de ses objectifs de transparence et d'accessibilité. Il est ainsi fondamental d'inscrire ce type de loi dans un contexte de respect de la liberté d'expression et d'association.

À ce jour, l'expérience montre que les organisations de la société civile peuvent entreprendre de nombreuses initiatives pour permettre une bonne application de la loi ainsi que pour contribuer à réduire la corruption et à inciter les pouvoirs publics à rendre des comptes à leurs administrés.

Les organisations de la société civile font par exemple la promotion de "bonnes pratiques" en matière d'accès à l'information (UNDP 2006). En Afrique, la coopération entre des ONG et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a conduit à l'adoption de la Plateforme africaine sur l'accès à l'information et au modèle de loi sur l'accès à l'information pour l'Afrique (FOIANet 2013). Dans de nombreux pays d'Asie, les organisations de la société civile ont activement participé à la rédaction des propositions de lois sur l'accès à l'information. C'est le cas de pays comme la Malaisie, la Mongolie ou les Philippines (FOIANet 2013).

Elles jouent également un rôle pour dénoncer ou bloquer les amendements visant à restreindre le champ d'application de la loi sur l'accès à l'information. En Afrique du Sud, une loi introduite en 2010 aurait limité le droit des citoyens à l'information. Des organisations ont lancé une campagne ([Right2Know](#)) qui a aidé à sensibiliser le public, aboutissant à une modification de la version finale du texte et à un report de son adoption. En 2013, une version édulcorée de la loi était encore en discussion au sein du Parlement (FOIANet 2013). Des campagnes de ce type ont également eu lieu en Inde, en Moldavie et au Royaume-Uni, où des organisations de la société civile sont parvenues à faire rejeter des amendements qui restreignaient le droit à l'information.

Les organisations de la société civile jouent également un rôle essentiel dans le suivi de la mise en œuvre de ces lois. Dans de nombreux pays, elles font des essais de demandes d'accès à l'information pour tester l'application de la loi. Elles peuvent également proposer une analyse comparative des différentes lois sur l'accès à l'information et de leur application (comme le [RTI Rating](#), qui évalue l'état du droit à l'information dans le monde) ou une analyse des informations que l'administration diffuse activement d'elle-même (Dokeniya 2013; FOIANet 2013; Transparency International 2006).

Comme le montrent les exemples ci-dessus, les organisations de la société civile utilisent également le droit à l'information pour aider les populations rurales et défavorisées à accéder aux services publics, à suivre les programmes sociaux, à dévoiler les cas de corruption et d'abus, et à demander des comptes aux pouvoirs publics.

Aux Etats-Unis, par exemple, l'organisation [POGO](#) (Project on Government Oversight) fait usage du Freedom of Information Act pour faire état de l'activité des pouvoirs publics dans différents domaines comme les marchés publics, la santé, la science, l'énergie, la finance ou la sécurité.

Bien souvent, les médias et les organisations de la société civile constituent une passerelle entre les citoyens et l'administration, en faisant une demande d'informations détaillées et techniques pour ensuite les présenter dans un format plus compréhensible, plus accessible et adapté à chaque contexte. Plusieurs initiatives *open data* (comme [Open Spending](#)) ont précisément cet objectif.

Dispositif réglementaire

Les lois sur l'accès à l'information comportent généralement une liste d'exceptions prévoyant dans quelles circonstances une demande peut être refusée, en se basant sur la prévalence de l'intérêt général. Afin d'éviter les abus et une trop grande marge de décision laissée aux agents publics, il convient de faire figurer dans la loi une liste d'exceptions précise mais restreinte (World Bank 2004).

Il est par ailleurs fondamental que la loi sur l'accès à l'information soit harmonisée avec les clauses de transparence prévue dans d'autres textes. Certaines lois comportent par exemple des clauses de confidentialité sur des sujets précis. Cette situation peut prêter à confusion et conduire des agents publics à décider arbitrairement de refuser de traiter certaines demandes (Dokeniya 2013). Une analyse des statistiques fournies par le service responsable de la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information au Brésil montre ainsi que, pour la seule année 2014, plus de 10 % des refus d'accès à l'information étaient liées à des clauses de confidentialité prévues dans d'autres lois (Controladoria Geral da União 2014b).

Une des options possibles pour harmoniser le dispositif juridique est de faire figurer dans la loi sur l'accès à l'information un article prévoyant sa prévalence sur d'autres lois liée au traitement de l'information. C'est ce

qu'ont fait la Jamaïque et l'État de Sinaloa au Mexique (Neumand & Calland 2007).

Contre-pouvoirs effectifs

Comme indiqué précédemment, le succès d'une loi sur l'accès à l'information pour lutter contre la corruption dépend dans une large mesure de la capacité du gouvernement à pallier les dysfonctionnements constatés. Toutes les institutions concernées — forces de l'ordre, justice, commissions parlementaires, organismes anti-corruption, services d'audit — doivent donc être en bon état de fonctionnement pour prendre les mesures répressives nécessaires à une bonne application de la loi (Dokeniya 2013).

3 Bibliographie

Access Info Europe and Fundación Ciudadana Civio, 2014. *Spanish institutions ignored 57% of access to information requests during 2013, the 'year of transparency'* <http://www.access-info.org/en/spain>

Ansari, 2008. *Right to Information and its Relationship to Good Governance and Development*. Central Information Commission New Delhi. <http://cic.gov.in/CIC-Events/IC-MA-LectureAtUNESCO-04122008.pdf>

Chêne, M. 2012a. *Good Practice in Access to Information Laws*. Anti-Corruption Helpdesk Answer, Berlin: Transparency International.

Chêne, M., 2012b. *Independent Information Commissions and other Oversight bodies*. Anti-Corruption Helpdesk Answer, Berlin: Transparency International

Controladoria Geral da União, 2014a. *CGU promove 17º curso virtual sobre Lei de Acesso à Informação*. <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2014/noticia05214.asp>

Controladoria Geral da União, 2014b. *Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão*. http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/acesso_info.html

Cordis & Warren, 2014. *Sunshine as Disinfectant: The Effect of State Freedom of Information Act Laws on Public Corruption*. Social Science Research Network. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1922859&download=yes

Darbishire, H. 2011. *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?* Washington DC: The World Bank.

<http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/DarbishireProactiveTransparency.pdf>

Dokeniya, 2013. *Implementing Right to Information: lessons from experience*. The World Bank and PREM. Washington. [Download pdf](#).

Escalera et al, 2010. *Freedom of information acts and public sector corruption*. Public Choice December 2010, Volume 145, Issue 3-4, pp 435-460 <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11127-009-9574-0>

FOIANet, 2013. *Global Right to Information Update: An analysis by region*. [Download pdf](#).

Islam, R., 2006. "Does More Transparency Go Along with Better Governance?" *Economics and Politics* 18 (2): 121–167.

Institute of Informatics and Development, 2012. *Challenges of Right to Information in South Asia. Policy Brief Issue 5*. http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/ids/Protifolon_5.pdf

Lindstedt and Naurin, 2010. "Transparency against Corruption." *International Political Science Review* 31 (4): 301–322.

Mori, J., 2013. *Access to information laws and the transparent university in Global Corruption Report Education*, Transparency International.

Mungiu-Pippidi, A., 2013. *FOIA as an Anti-Corruption tool*. Hertie School of Governance. <http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/04/WP-34-FOIA-as-an-anti-corruption-tool1.pdf>

Neumand & Calland, 2007. "Making Access to Information Law Work: The challenges of Implementation" in *The Right to Know*, edited by Ann Florini, Columbia University Press, 2007. http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/making_the_law_work.pdf

Romania Academic Society, 2013. In *Transparency International Global Corruption Report Education*.

Surie, M., 2011. *Right to Information in India: An Effective Tool to Tackle Corruption*. <http://asiafoundation.org/in-asia/2011/09/28/right-to-information-in-india-an-effective-tool-to-tackle-corruption/>

Tandoc, C., 2013. *FYI on FOI Exploring the effects of freedom of information (FOI) laws around the world*. University of Missouri-Columbia. [http://freedominfo.org/documents/Tandoc%20%20Davis%20\(AEJMC%202013\).pdf](http://freedominfo.org/documents/Tandoc%20%20Davis%20(AEJMC%202013).pdf)

The Carter Center, no year. *The access to information legislation Implementation Assessment Tool (IAT)*
<http://www.cartercenter.org/peace/ati/IAT/methodology.html>

Transparency International, 2006. *Using the Right to Information as an anti-corruption tool*.
http://oas.org/dil/access_to_information_human_Policy_Recommendations_Transparency_International_Right_to_Information_as_an_Anti-Corruption_Tool.pdf

UNDP, 2006. *A Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes: Practical Guidance Note*.
[Download pdf](#).

World Bank, 2004. *Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards*.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PSGLP/0,,contentMDK:22010106~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461606,00.html>