

# FACILITER LES DEMANDES D'OUVERTURE DE DONNÉES PAR LES CITOYENS



**Programme d'Appui aux  
Gouvernements Ouverts Francophones  
Réalisé en : Septembre 2020**

## **PAGOF**

**Projet mis en œuvre par CFI et Expertise France  
financé par l'AFD**

<b>Propos liminaires</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>Méthodologie</b>	<b>6</b>
<b>Le sondage</b>	<b>7</b>
Description et analyse des résultats du sondage	7
Description et analyse des résultats du sondage :	7
Quelles sont les informations ou données que vous aimeriez obtenir d'une structure publique?	8
Que disent les chiffres? Qui s'intéresse - ou pas - à quoi?	8
Le chômage, l'information la plus demandée	9
Les limites du sondage	10
<b>Entretiens avec les acteurs</b>	<b>11</b>
L'INAI - entretien avec un membre de l'instance	11
Le ministère de la santé publique	12
L'institut national des statistiques (INS)	13
Les demandes d'accès à l'information	14
Que disent les chiffres?	14
Le site de l'INS	14
La bibliothèque de l'INS	15
Barr al Aman	16
Al Bawsala	16
I Watch	17
Onshor / Association tunisienne des contrôleurs publics	18
<b>Des pistes pour des typologies</b>	<b>19</b>
Les documents les plus demandés selon l'INAI	19
Les documents les plus demandés au ministère de la Santé	19
Diagramme chronologique	20
La publication spontanée	20
La demande d'accès à l'information	20
<b>Recommandations</b>	<b>22</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>23</b>

À l'heure où l'on écrit ces lignes, le gouvernement tunisien consulte les citoyens sur la plateforme en ligne e-participation.tn<sup>1</sup> sur le choix des données qui devraient être publiées à partir des déclarations de patrimoine. Le rapport de force est défavorable à l'accès à l'information sous prétexte que les données personnelles des personnes concernées seront exposées.

C'est un débat épineux et important, car il permet de mesurer à quel point l'accès à l'information est présent dans l'esprit des Tunisiens, mais aussi à quel point il peut être remis en cause.

De plus, cette démarche a la particularité de faire glisser les citoyens dans la peau de l'arbitre: c'est à eux de déterminer s'ils ont assez d'informations, s'ils devraient en avoir plus ou peut-être, sont-ils trop intrusifs. Un rôle qu'ils ne sont pas habitués à avoir.

Que sait-on? Que devrions-nous savoir aujourd'hui et demain? En sait-on trop? ... ces questions marqueront le rythme de notre rapport et de l'enquête qui nous y a conduits. (...)

Inquiétée par la prise de position politique de certains médias au profit de certains candidats, la Haute autorité indépendante de la communication et de l'audiovisuel (HAICA) a récemment marqué l'actualité en opposant un recours devant l'Instance Nationale d'Accès à l'Information (INAI) suite au refus de la Banque Centrale de Tunisie (BCT) de lui fournir les transferts de fonds provenant de l'étranger et destinés aux médias.

Cette affaire démontre encore une fois l'appropriation de la politique d'accès à l'information, mais aussi l'importance de ce droit pour retrouver confiance dans les institutions de l'État.

Le droit d'accès à l'information est d'ailleurs l'un des acquis de la révolution. (...) le décret-loi d'avril 2011 portant "accès aux documents administratifs" a été rapidement promulgué. Une disposition passée sous silence pendant l'euphorie révolutionnaire.

Mais dès les premières séances de l'Assemblée nationale constituante (2011-2014), beaucoup d'acteurs ont demandé la diffusion des plénières sur la télévision publique notamment les promoteurs de l'Open Gov, qu'ils soient des individus indépendants ou issus d'organisations.

La société civile s'est progressivement approprié cette disposition. Nous pouvons citer les cas de l'association I Watch qui lutte contre la corruption ou encore celui d'Al Bawsala qui rassemble les informations sur l'assemblée des représentants du peuple et sur les municipalités tunisiennes comme les budgets, les PV des conseils municipaux, l'inventaire des équipements ou l'avancement des travaux.

La pratique s'étend, les citoyens s'en saisissent et prennent goût au droit de savoir. Ils prennent aussi acte des lacunes de ce décret. Les appels se sont multipliés pour que l'accès à l'information soit consacré dans la constitution de 2014. La pression a donné ses fruits et l'article 32 mentionne que « l'État garantit le droit à l'information. » Ce droit se concrétise notamment par la loi régissant l'accès à l'information.

Cette loi organique est adoptée en mars 2016 après un combat houleux pour la déminer des pièges et restrictions. Entré en vigueur en mars 2017, ce texte a abrogé le décret-loi 41/2011 régissant l'accès aux documents administratifs. L'INAI a pu être mise en place - contrairement à d'autres instances - et opère tant bien que mal avec les moyens fournis.

Elle est notamment chargée d'examiner les recours en cas de refus d'une structure publique de fournir des informations, de promouvoir l'accès à l'information au sein des institutions publiques, etc.

Les institutions publiques ont une tradition de secret en partie à cause des lois obsolètes héritées de régime autoritaire post-indépendance, citons par exemple la loi portant sur la fonction publique instaurant le devoir de réserve.

Aujourd'hui, dans la Tunisie post-révolution, c'est une lecture très restrictive du principe des données personnelles qui limite l'accès à l'information, à l'image des interrogations mentionnées plus haut. Les textes de loi ne sont pas toujours respectés.

<sup>1</sup>  
<http://www.e-participation.tn/>

À titre d'exemple, l'obligation de publication spontanée des données, ou encore, la publication d'un rapport annuel sur l'exercice du droit d'accès à l'information ne sont pas concrétisées. Cela prive l'État, les citoyens et les médias d'une visibilité sur la pénétration et les défis de ce genre de politique.

Malgré ces manquements, la situation s'améliore. En 2019, sur le terrain, les acteurs étatiques sont de plus en plus familiers avec ce concept. Rares sont les fonctionnaires qui demandent des "ordonnances judiciaires" émanant d'un tribunal de première instance pour fournir des documents, ce qui était alors une chose assez courante en 2014 ou 2015.

Par ailleurs, de nombreuses formations ont été fournies par et pour les fonctionnaires de l'État sur le droit d'accès à l'information. Ce qui était un principe abstrait est désormais de plus en plus cité dans les médias et l'espace public.

En 2020, alors que la formation du nouveau gouvernement post-élections s'éternisait à cause notamment du manque de confiance mutuelle entre les acteurs politiques et l'absence d'une force dominante, le président de l'INAI a été nommé comme ministre de la Défense.

Sa précédente fonction n'était pas la principale raison de sa nomination, cependant, elle indique que l'institution est bien installée dans le paysage politique et étatique et qu'elle est perçue comme une structure au-dessus des intérêts partisans.

Toutefois, des disparités en termes de moyens affectent sa mise en oeuvre. Certaines structures concernées par la loi organique 22/2016 ne se conforment pas aux dispositions du texte<sup>2</sup>.

Cela n'est pas nécessairement dû à une volonté de dissimulation, mais il peut être question d'un manque de moyens financiers ou humains, de la surcharge de travail ou d'un manque de compréhension des procédures.



Pourquoi ce rapport ? Pour comprendre comment les structures publiques répondent aux attentes des citoyens en matière d'accès à l'information.

Selon la loi, les structures publiques sont censées publier spontanément un certain nombre d'informations et de données. Le rapport annuel de l'Instance Nationale d'Accès à l'Information (INA) note que cette obligation est respectée de manière aléatoire au sein des ministères par exemple (p 61) avec des disparités marquées.

Le ministère de l'Intérieur partage 17 documents sur 18, quant au ministère de la Justice il se contente de 7 documents sur 18. Les rapports des inspections internes étant quasiment tabous dans toutes les institutions.

Ainsi, les citoyens sont-ils dans l'obligation de demander des informations et des données aux structures publiques en raison de la faiblesse de la publication spontanée.

Sans préjuger de mauvaises intentions, les causes sont multiples et nous aborderons brièvement quelques-unes.

Dans d'autres cas de figure, les citoyens demandent accès à des informations nécessitant des traitements ou compilation de différents éléments.

L'objet de notre étude est de dresser l'inventaire des données<sup>3</sup> et informations<sup>4</sup> les plus demandées par les citoyens.

Il s'inscrit dans cet élan : identifier ce que les structures publiques ne mettent pas à disposition, saisir les gaps qui séparent les citoyens de celles-ci, notamment quand les informations sont fournies, mais que l'accès effectif s'avère difficile, ou encore, cerner de manière précise ce que veulent savoir les Tunisiens.

Nous dresserons à la fin de ce rapport une liste de recommandations émanant de nos recherches et entretiens.

3/4

Est considéré comme donnée "toutes les informations quelle que soit leur origine ou leur forme" selon l'article 4 de la loi 63-2004 portant protection des données personnelles. Ainsi, une donnée en soi précède la création du sens ou de l'interprétation.

Information : toute information enregistrée quelque soit sa date, sa forme et son support, produite ou obtenue par les organismes soumis aux dispositions de la présente loi dans le cadre de l'exercice de leurs activités" cf. Article 3, Loi organique 22-2016 portant accès à l'information

## Que veulent savoir les Tunisien.ne.s?

Nous n'avons pas fait de questionnaire sur internet, car il est souvent otage des personnes qu'on connaît et qui nous ressemble. Nous avons préféré nous référer à un sondage.

Lors de la réunion de cadrage organisée le 4 février 2020 dans les locaux de la présidence du gouvernement<sup>5</sup>, Mme Sonia Gharbi de l'Unité d'administration électronique (Ministère de la Fonction Publique) ainsi que M.

Jarmouni (membre du CoPil OGP représentant de la société civile) présents autour de la table ont fait part de leurs attentes de cette consultation.

A leurs yeux, le recours à un sondage aurait été le meilleur instrument pour pouvoir répondre à leurs questionnements sur les attentes de Tunisien.ne.s en matière d'accès à l'information.

En tant que membre de l'équipe de l'organisation Barr al Aman, on s'est orienté depuis longtemps sur les enjeux d'accès à l'information.

Une des manifestations de cet intérêt se trouve dans le sondage que notre organisation a réalisé dans le cadre du projet Hiwar Tounsi en partenariat avec CFI. Nous y interrogeons les Tunisien.ne.s sur leur confiance dans les médias et des journalistes.

Il y a ici une référence claire au Baromètre du quotidien français La Croix. Cet indice de la confiance et de "la consommation" des médias en France est publié depuis 30 ans en début d'année. Notre démarche est ici assez similaire.

L'objectif de ce sondage est d'identifier comment les médias influencent les citoyens tunisiens en période électorale et quelle est leur "consommation" habituelle des médias.

Considérant que c'est le deuxième sondage que nous exécutons au sein de Barr al Aman, nous avons pu tirer les leçons du premier.

En l'occurrence, nous avons remarqué que le premier sondage ne donnait pas d'espace aux sondés pour qu'ils expriment leurs attentes en matière d'information qu'ils aimeraient obtenir. Nous leur demandions uniquement de restituer leur utilisation passive des médias sans qu'ils aient le moyen d'exprimer leurs aspirations.

Au lieu de se contenter d'un questionnaire sur Google Forms qui aurait pâti d'un manque de représentativité, la richesse de cette présente étude se base en partie sur l'analyse de données émanant d'un sondage réalisé conformément aux normes internationales.

Nous proposons également ici une typologie des informations demandées à travers un diagramme chronologique. Ainsi, nous parviendrons à dresser différentes listes de données/informations demandées par les citoyens en fonction des structures publiques concernées et les différents cas de figure auxquels ils peuvent faire face.

Nous avons conduit des entretiens avec des acteurs de la société civile, des journalistes et des chercheurs, mais aussi des fonctionnaires. Cependant, à cause de la propagation du Covid-19 et de la mise en place du confinement obligatoire, il n'a pas été possible de mener tous les entretiens prévus.

Nous avons demandé des données et informations par email et par téléphone aux structures publiques qui n'ont pas systématiquement interagi avec nos sollicitations avant ou pendant le confinement.

5

Le PV de cette réunion est fourni en annexe.

Dans cette partie centrale de notre étude, nous allons d'abord analyser les résultats du sondage et les réponses des personnes interrogées, ensuite nous nous intéresserons à des profils particuliers que nous tenterons de découvrir et de cerner. Nous concluons par une réflexion sur l'outil du sondage en soi.

## Description et analyse des résultats du sondage

Les modalités du sondage sont les suivantes:

Ce sondage a été réalisé dans le cadre du projet Hiwar Tounsi par l'organisation Barr al Aman.

Les questions posées étaient les suivantes:

1. Avez-vous déjà demandé l'accès à une information par écrit à une structure publique (municipalité, société ou institution relevant de l'État)?
2. Combien de fois depuis 2011?
3. Quelles sont les trois informations que vous aimeriez obtenir d'une structure publique, quelle qu'elle soit?

L'étude a été menée auprès d'un échantillon de 1842 individus âgés de 18 ans et plus, CSP ABCDE. Le mode de collecte de données a été le CATI. La méthode de l'échantillonnage utilisée est celle des quotas. Les critères choisis sont le sexe, l'âge, la Catégorie SocioProfessionnelle (CSP), conformément à la structure de la population Tunisienne selon le dernier recensement de l'INS de 2014.

Les catégories socio-professionnelles sont réparties comme suit:

AB: Plus de 3000 dt par mois

C : De 650 dt à 3000 dt DE : Inférieur à 650 dt

## Description et analyse des résultats du sondage :

Avant d'entrer dans le coeur de notre sujet, à savoir les informations demandées par les Tunisiens, il faut prendre la mesure de la notoriété de ce droit. Cette description ne sera pas exhaustive, nous y retiendrons les points les plus saillants.

Dans la formulation de ce questionnaire, nous avons veillé à ne pas utiliser l'expression "هل مارست حق النفاذ للمعلومة", "exercer votre droit d'accès à l'information", car cela pourrait induire en erreur les personnes répondant à nos questions et ne pas faire référence à quelque chose de distinct et bien identifié. C'est pour cela que nous avons préféré l'expression "demande écrite d'un renseignement/information".

هل سبق أن طلبت معلومة كتابيا من هيكل عمومي (بلدية، وزارة، أو شركة أو مؤسسة تابعة للدولة ومارست ما يعرف بالحق في النفاذ للمعلومة؟)

Nous remarquons qu'une partie marginale des sondés (56 personnes sur +1800) a déjà exercé son droit d'accès à l'information en connaissance de cause. Cependant, ceux qui ont demandé des informations par écrit sont plus nombreux.

L'analyse des chiffres selon le genre nous indique une légère avance pour les hommes en matière de connaissance et de pratique de ce droit. L'écart le plus important étant la réponse: "Je n'ai jamais entendu parler de ça", 48% pour les hommes et 56% pour les femmes.

Le niveau social compte aussi. La classe AB correspondant aux individus gagnant 3000 TND et plus par sont ceux qui connaissent et exercent le plus leurs droits: 23% pour cette catégorie contre près de trois fois moins (6,9%) pour les individus gagnant moins de 650 TND. La répartition géographique nous indique que le Sud Ouest de notre échantillon représentatif est le plus conscient de ses droits.

## Quelles sont les informations ou données que vous aimeriez obtenir d'une structure publique?

Il y a une vingtaine de réponses "spontanées" à cette question. Celle qui arrive en tête et qui sollicite notre attention est "Aucune". Considérant que nous avons ici affaire à un sondage et non un focus group ou un entretien où il aurait été possible de "creuser" la réponse, il n'est pas possible de trancher sur les causes de cette absence de demande.

Nous ne pouvons qu'émettre des hypothèses, notamment la suivante: la volonté d'obtenir une information serait préalablement motivée, soit par l'utilité, la curiosité, un besoin conjoncturel, etc.

Certaines informations ont pour objectif de **fournir un service public à un citoyen** (permis de bâtir, offre d'emploi, etc.) Néanmoins, la plupart des réponses spontanées ont une portée informative sur la réalité socio-économique du pays, ou bien, un besoin de faire une investigation sur un sujet donné ou de s'assurer que l'argent public est bien.

Géré et qu'il y a une bonne gouvernance (critères d'attribution des logements sociaux, sources de financement des partis politiques, etc.).

Ainsi, certaines informations sont des documents administratifs qui existent avant que la demande ne soit faite. D'autres sont des demandes qui nécessitent le traitement d'information et de base de données.

**La majorité des informations demandées est concernée par la publication spontanée** et dans la plupart des cas, ces informations sont d'ores et déjà disponibles. Par exemple, les permis de bâtir sont disponibles chez les municipalités, les offres d'emploi chez l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE), les critères d'attribution des logements sociaux sont disponibles au ministère des affaires sociales, les sources de financement des partis sont disponibles auprès de la Cour des comptes et sur les sites internet des partis, etc.

Nous observons que les informations que les citoyens souhaiteraient obtenir sont légalement accessibles. Personne n'a demandé un rapport de police ou le dossier médical d'un particulier, un rapport de renseignement militaire ou des données personnelles d'un autre individu. Considérant que notre échantillon représentatif n'est pas au fait du droit d'accès à l'information, il nous semble important de relever que leurs attentes ne sont pas farfelues et encore moins excentriques. Elles n'ont rien d'insurmontable.

Nous insistons sur ce dernier point, car bien souvent, l'argument donné par les autorités ou les fonctionnaires contre l'application et le respect du droit d'accès à l'information se base sur l'excentricité et l'inutilité des demandes et des informations demandées, même si les citoyens n'ont pas besoin de justifier quoique ce soit dans leurs démarches.

### Que disent les chiffres? Qui s'intéresse - ou pas - à quoi?

Selon les résultats répartis par genre, nous ne distinguons pas une différence notable entre les hommes et les femmes. L'écart en pourcentage le plus important est de 5 points, il porte sur la liste des documents nécessaires pour un permis de bâtir (19,5% pour les hommes et 14,6% pour les femmes.) Dans son ensemble, nous remarquons que les hommes sont en permanence plus "demandeurs" d'information.

Quant à la répartition par CSP, nous dégageons un intérêt légèrement plus important pour les classes favorisées (AB) aux questions relatives à une activité économique libérale (Cahier des charges, PV...)

Par ailleurs, en réponse à la question "Quelles sont les trois informations que vous aimeriez obtenir d'une structure publique, quelle qu'elle soit?" c'est la catégorie C qui est en dessous de la moyenne (31,5% par rapport à 33,3%). Les deux autres catégories, la plus aisée et la moins aisée témoignent d'un manque d'intérêt relatif (33,4% et 37,5% respectivement). Nous pouvons donc noter qu'il n'y a pas de déterminant socioprofessionnel. En effet, l'intérêt pour l'accès à l'information n'est pas proportionnel au niveau de revenu.

D'un point de vue géographique, nous sommes interpellés par l'écart entre les réponses "aucune information demandée". Près de la moitié (44%) des personnes interrogées du Sud ouest-tunisien n'ont pas fait mention d'une information qu'ils aimeraient obtenir. C'est le Nord Est (le Cap Bon) où les personnes interrogées sont les plus demandeuses (28%). Ce sont les régions côtières où les informations à caractère économique sont les plus demandées.

### Le chômage, l'information la plus demandée

L'information la plus demandée selon les personnes interrogées dans ce sondage est "l'évolution du niveau du chômage" (23,4%), arrivant directement après la réponse "aucune". Nous avons alors voulu comparer la répartition du chômage selon les mêmes critères. Pour ce faire, nous nous baserons sur les données mises à disposition par l'INS.

**Tableau récapitulatif des caractéristiques des personnes ayant répondu "évolution du niveau du chômage"**

(\*moyenne fournie à titre indicatif pour faciliter la comparaison avec les données du tableau suivant)

HOMME				FEMME		
23,20%				23,70%		
AB		C		DE		
23,70%		23,20%		23,80%		
MOINS DE 20	De 20 à 29	De 30 à 39	De 40 à 49	De 50 à 59	60 et plus	
20,00%	27,70%	24,60%	21,10%	21,40%	20,80%	
23,85%*		22,36%*			20,80%*	
Grand Tunis	Nord Est	Nord Ouest	Sahel	Centre	Sud Est	Sud Ouest
24,20%	28,10%	30,60%	17,60%	25,80%	19,10%	16,30%

**Tableau récapitulatif des chiffres du chômage selon l'Institut National des Statistiques au quatrième trimestre de 2019 (Mise à jour : 15/02/2020)**

(\*Taux de chômage de la population en 2014)

HOMME				FEMME		
12,1%				21,7%		
AB		C		DE		
-		-		-		
15-24 ans		25-59 ans		+60 ans		
33,8%		12,5%		2%		
Grand Tunis*	Nord Est*	Nord Ouest*	Sahel*	Centre*	Sud Est*	Sud Ouest*
18,20%	13,1%	15,7%	11,9%	16,9%	26,60%	21,6%

L'hypothèse que nous avançons ici est la suivante: les demandes d'informations de la part d'une catégorie donnée (genre, CSP ou région) devraient être proportionnelles au taux de chômage selon les catégories susmentionnées. Dans les faits et selon les données présentées dans ces deux tableaux, il n'est pas possible de confirmer cette hypothèse. Dans certains cas, c'est la différence entre les deux valeurs qui nous interpelle.

Commençons par le genre. Alors que les hommes sont deux fois moins touchés par le chômage par rapport aux femmes. Notre enquête indique que la demande d'information est indifférente au genre.

Nous passons ici les catégories socioprofessionnelles, car elles ne s'appliquent pas aux personnes qui connaissent une période de chômage. Il est clair que pour faire partie d'une de ces catégories, il faut être en activité. Le type de cette activité et le montant des revenus déterminent par la suite la CSP.

Ensuite, nous remarquons que l'âge et le taux de chômage sont inversement proportionnels. Ce qui n'est pas le cas de la demande en information sur le taux de chômage qui est quasiment au même niveau (+/-22%).

Sur le plan régional, nous avons le plus de valeurs incohérentes. Prenons les valeurs extrêmes pour illustrer notre propos.

Ce sont les personnes interrogées de la région du Centre Ouest qui ont le plus exprimé leur intérêt pour l'information (évolution du chômage), a contrario, c'est au Sud Ouest que se trouvent les personnes interrogées qui ont le moins demandé cette information. Toutefois, quand on observe les taux de chômage selon l'INS, on remarque que c'est le Sahel (Centre Est) qui est le moins touché, alors que c'est le Sud Est qui est le plus touché.

### Quelles sont les conclusions que nous pouvons tirer?

En prenant les précautions nécessaires pour relativiser le croisement de données que nous avons réalisé, nous pouvons constater qu'il n'y a pas de déterminisme entre la situation socioprofessionnelle, le genre, la région et le besoin d'obtenir une information. Il est vrai que la loi ne demande aucune justification aux demandeurs pour avoir accès à une information. À la lumière de cet exercice, si on devait répondre à la question: en fonction de quoi les Tunisiens demandent telle ou telle information, nous dirons qu'il n'y a pas de relation logique. D'où la nécessité de s'attacher à l'application de la loi en publiant spontanément avant que le besoin ne se soit exprimé.

### Les limites du sondage

Le sondage a été l'une des demandes formulées par le bénéficiaire du projet PAGOF, à savoir l'unité de l'administration électronique mentionnée ci-dessus. Nous devons cependant relativiser ce que révèle (ou pas), présuppose et impose cet outil.

Grâce aux données mises à disposition publiquement par Barr al Aman, nous avons pu avoir une immersion qu'on n'arrive pas à avoir dans d'autres circonstances et avec d'autres sondages.

En sciences sociales, cet outil est très peu utilisé, beaucoup commenté et surtout critiqué. En l'occurrence, un célèbre texte de Pierre Bourdieu datant de 1972 résume ces biais. Toute question posée à une personne interrogée est une question imposée que ce soit dans sa formulation, son sujet, la manière dont il peut y répondre... Une personne sondée répond à une injonction donc, non seulement de répondre à une question, mais aussi du choix de celle-ci.

Une opinion donnée n'est pas immuable. Exprimer son opinion devant son patron, un membre de la famille ou un ami n'est pas synonyme d'une expression identique et d'une opinion unique. Une opinion se forge, évolue et parfois change, ainsi il serait illusoire d'affirmer de manière péremptoire qu'une opinion exprimée dans un sondage est intégrale et irréversible.

## L'INAI - entretien avec un membre de l'instance

L'instance nationale d'accès à l'information (INAI) a été créée par la loi organique portant accès à l'information adoptée en 2016 et entrée en vigueur en 2017. La principale mission de l'instance est judiciaire. Elle joue le rôle d'un tribunal administratif (TA) de première instance. Ses jugements sont contraignants, mais opposables auprès du TA. D'autres missions lui reviennent comme la promotion de la culture de l'accès à l'information par exemple, ou encore, rédiger des rapports annuels faisant l'état des lieux de cette politique publique.

L'INAI n'est pas la seule à préparer un rapport. C'est en partie grâce aux rapports préparés par les chargés d'accès à l'information qu'elle alimentera le sien. En effet, ces derniers ont pour mission de préparer un rapport d'activité annuel "comportant les suggestions, les recommandations nécessaires pour renforcer la consécration du droit d'accès à l'information ainsi que des données statistiques sur le nombre des demandes d'accès déposées, les demandes objet de réponse, les refus, les demandes de recours gracieux, les réponses et délais y afférents, en plus des mesures prises en matière d'accès à l'information sur initiative de l'organisme concerné, la gestion des documents et la formation des agents." (l'art 34-4, Loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information. 2016.)

Il n'est pas fait mention ici d'une typologie des demandes formulées par les citoyens. Aussi, il est délicat de répondre à la question de l'espèce: que veulent savoir les Tunisiens?

Ainsi, lors d'un entretien et à la lumière des éléments que nous avons présentés plus haut, elle a estimé que s'interroger sur les informations et données les plus demandées par les Tunisiens ne va pas de soi. En effet, elle questionne l'opportunité d'une telle démarche. Même si l'instance est en mesure de le faire, cela serait plus de l'ordre de la recherche selon elle. Elle distingue en effet la mission judiciaire de l'instance de la mission des chargés d'accès à l'information censés prendre à leur charge la réponse aux demandes.

Que pourraient apporter une meilleure classification et la mise en place d'une typologie? Selon Mme Trabelsi, le tri serait un gain de temps considérable. Il y a d'abord les motivations pratiques: on pourrait ainsi "cerner les types de demandes qui sont les

plus fréquentes. Cela ferait gagner du temps à tout le monde. Ça pourrait faciliter la mission," estime-t-elle. Sans oublier l'apport en statistique et compréhension des intérêts de demandeurs.

L'absence de contrainte légale n'est pas la seule justification. Surcharger des chargés d'accès à l'information qui sont en train de prendre leurs repères au sein de leurs organismes est en soi un défi. L'instance voulait éviter d'alourdir la charge de travail des chargés et leur rendre leurs tâches plus difficiles. Notre interviewée estime que l'instance « n'a pas encore atteint le stade de demander un rapport homogène ». L'intérêt ne porte que sur les statistiques. On n'est pas obligé de le faire, il y a un travail de recherche supplémentaire à effectuer. En quoi serait-ce pertinent? Pourquoi serait-ce intéressant?"

La loi ne les oblige pas à le faire. Ce serait une charge de travail supplémentaire. Libre aux institutions chargées de répondre aux demandes d'accès à l'information de mettre en place un tel recueil de données statistiques.

Dans son rapport 2018, l'INAI n'a que les recours des journalistes. Plus généralement, quels sont les documents pour lesquels vous avez eu le plus de recours? Répondre à cette question pourrait nous éclairer et permettre de savoir quelles sont les informations auxquelles tiennent le plus les Tunisiens. Selon notre interlocuteur, il y a d'une certaine manière deux catégories principales: celles demandées par la société civile/journalistes et celles demandées par d'autres. Les organisations de la société civile demandent des informations générales qui ne sont pas directement touchées.

"Ce sont les personnes qui ont un intérêt quelconque. Il y a beaucoup de fonctionnaires qui ont participé à des concours et veulent la transparence. Ils veulent les critères dans ces fonctions publiques. On en a eu pas mal. Également, il y a eu des rapports d'inspection de la part des personnes impliquées et mises en cause dans ces rapports. Les sociétés qui ont participé à des appels d'offres et qui ne l'ont pas eu. Les entreprises qui n'ont pas eu de subventions.

Les producteurs de cinéma qui n'ont pas eu de financement pour leurs films, ils demandaient les critères." D'après sa propre perception qui n'engage pas l'instance, il faut avoir été lésé, notamment dans l'administration, pour aller jusqu'au bout d'une demande d'accès à l'information qui n'aurait pas abouti par ailleurs.

« Ce qui est important à mes yeux, c'est qui a besoin de ces données? Aucun intérêt à publier s'il n'y a pas de demande. Selon moi, c'est la loi, de l'offre et la demande. On peut

pas tout ouvrir. Il y a un gap entre ceux qui demandent et utilisent les données et ceux qui les demandent sans les utiliser. »

## Comment appuyer les structures par la formalisation des données sous format ouvert et utilisable?

L'instance n'a pas les prérogatives pour suggérer la manière dont les données doivent être ouvertes et mises à disposition. Notre principal rôle est de trancher sur le bien fondé d'une réponse à une demande d'accès à l'information et non d'émettre des avis. D'ailleurs, l'INAI n'a pas le droit de publier des avis consultatifs.

Enfin, notre interlocutrice s'interroge: "Si les gens n'utilisent pas ce qu'on leur met à disposition, ça n'encourage pas les acteurs institutionnels à mettre à disposition les données. D'ailleurs, dans certains ministères ou institutions publiques il n'y a pas de mise à jour. Comment encourager à mettre à disposition si la demande n'est pas palpable?"

### Propositions:

Développer le pôle recherche pour mieux cerner les attentes des citoyens sans empiéter sur d'autres missions essentielles de l'INAI.

## Le ministère de la santé publique

Entretien avec la chargée d'accès à l'information. En 2019, la direction centrale de l'accès à l'information a reçu 208 demandes d'accès à l'information. Les demandes d'accès destinées aux directions régionales ne sont pas comptabilisées, car elles ne transitent pas par les services centraux.

51 demandes ne relevaient pas des compétences du ministère. 20 demandes ont été refusées, car l'information n'était pas disponible. 9 ont été refusées, car elles sont légalement exclues.

Le Ministère a eu affaire à 17 recours en tout, 14 pour cause de dépassement des délais légaux et 3 pour cause de refus de la demande.

Les demandes d'accès à l'information proviennent principalement de citoyens (131 demandes). Il y a aussi des organisations comme les ONG ou les organisations internationales (77 demandes). Les statistiques complètes pour 2019 ne sont pas encore disponibles, car le rapport était encore en cours d'élaboration au moment de l'entretien.

Selon notre interlocutrice, dès qu'il y a une affaire ou un scandale qui éclatent, le service d'accès à l'information reçoit des demandes relatives à ce sujet. En moyenne, il y a souvent quatre ou cinq demandes à la suite de scandales comme celui des bébés décédés à la maternité de la Rabta ou quand l'instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC) a cité une structure du ministère dans un de ses rapports.

Par ailleurs, les municipalités et autres services de l'État demandent souvent des tests d'hygiène de l'eau de mer à l'approche de l'été. Des tests sur la qualité de l'eau potable sont aussi l'objet de demandes par les Gouvernorats par exemple.

Ce sont souvent les services d'inspection du ministère qui sont les plus sollicités. Il y en a trois: l'inspection administrative et financière, l'inspection médicale et l'inspection pharmaceutique.

Parmi les demandes qui sont adressées à l'inspection pharmaceutique, nous pouvons citer les rapports portant sur les médicaments avant leur autorisation de mise sur le marché. Concernant l'inspection administrative et financière, elle est sollicitée pour des dossiers de mauvaise gestion ou de corruption. Quant à l'inspection médicale, elle est sollicitée pour les abus dans les établissements privés de soins.

Concernant les rapports des inspections, il est clair qu'ils devraient être publiés spontanément puisqu'ils sont concernés par la loi d'accès à l'information, mais ce n'est pas forcément le cas à cause de la présence de données personnelles. Dans d'autres cas.

de figure, il y a des rapports qui sont transférés à la justice et qui du coup deviennent inaccessibles au public le temps de l'instruction, selon le service d'accès à l'information. Cependant, si nous prenons l'exemple de la Cour des comptes qui publie ses rapports annuels et simultanément défère certains dossiers à la justice, cela nous montre que l'un n'empêche pas l'autre.

Nous saisissons par la suite qu'il y a une différence de points de vue et de lecture de la loi entre les chargés d'accès à l'information et les directions de certains services au sein d'un même ministère. Cependant, dans certains cas, il est déjà arrivé au ministère de donner accès aux rapports ou aux résumés de ceux-ci. Cela est chronophage, car il faut de multiples réunions de coordination, de négociation, sans parler de l'anonymisation des données comprises dans ces documents.

Les dossiers médicaux **إذن على عريضة** sont également souvent demandés, toutefois, les services du ministère ont décidé de ne les fournir qu'aux personnes concernées: chaque citoyen ne peut avoir accès qu'à son propre dossier. Dans certains cas, ces informations peuvent être instrumentalisées par des membres d'une famille en litige dans des affaires d'héritage. Ces derniers laissent parfois entendre que la personne concernée n'est pas mentalement apte à faire la demande lui-même.

Les ordonnances judiciaires sont toujours utilisées par certains demandeurs d'informations. Selon eux, cette procédure permet de gagner du temps, ce qui se vérifie dans les faits. En effet, avec une telle procédure, le ministère de la santé est déchargé de toute responsabilité, il n'est que l'exécutant d'une décision de justice. Toute la procédure est accélérée, plus besoin de convaincre un directeur de service ou de justifier et argumenter auprès des hauts cadres du ministère.

Certains cas extrêmes sont relevés. Des directeurs ne voient pas la loi d'accès à l'information d'un bon oeil, ils estiment que c'est contre nature de donner en pâture des informations qu'ils protègent dans des coffres forts.

## L'institut national des statistiques (INS)

Considérant la situation particulière que traverse le pays en raison de la pandémie de COVID-19, il n'a pas été possible de joindre que certaines personnes relais dans les administrations, car elles sont considérées par l'État comme non essentielles en période de confinement.

Nous nous sommes intéressés à l'institut national des statistiques, car il est l'un des plus grands, voire le plus important, acteur de recueil et de mise à disposition des données et informations en Tunisie. Notre démarche a été la suivante: interroger les différentes plateformes et espaces de consultation et demande de données et d'informations.

L'accès à l'information est dans l'ADN de l'Institut. En effet, c'est l'une de ses missions mentionnées déjà dans la loi n° 99- 32 du 13 avril 1999, relative au système national de la statistique. Elle stipule à l'article 9 que "les structures du système national de la statistique sont tenues à mettre l'information statistique élaborée à la disposition de tous les utilisateurs selon des normes pratiques et ce pour répondre à leurs besoins et garantir le droit d'accès de tous les citoyens à l'information statistique. La diffusion de cette information doit être assurée avec la célérité, la périodicité et la ponctualité requises."

Le service chargé de répondre aux demandes d'informations a été créé en 2005 pour faire face aux centaines de demandes que reçoit l'INS provenant de différents types d'utilisateurs dont on peut citer : les organismes internationaux, les chercheurs, les étudiants, le grand public, etc.

## Les demandes d'accès à l'information

Nous avons effectué un entretien avec la chargée d'accès à l'information et nous avons consulté les rapports d'activité de son service.

Le service d'accès à l'information considère qu'il y a deux types de demandes. Celles qui sont formulées par les organisations internationales (OI) à l'instar de la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), etc. qu'elle nomme "Questionnaires internationaux". Dans ce cas, le service joue le rôle de médiateur entre les statisticiens d'un côté et les organisations internationales de l'autre. Elle regroupe les données et les

envoie sans intervention de sa part. Aux yeux de notre interlocuteur, cette mission est très chronophage, mais aussi très valorisée dans sa liste de tâches à effectuer.

Le deuxième type de demandes, ce sont celles formulées par les citoyens. Le service d'accès à l'information n'a pas tenu dans ses archives une typologie des demandes. Toutefois, lors de nos entretiens, les chargés d'accès à l'information nous ont indiqué que les demandes formulées par les citoyens portent sur une dizaine d'indicateurs en moyenne avec des pics à 20.

Les questionnaires internationaux sont des demandes volumineuses émanant de personnes ou services aguerris aux données et à leurs manipulations. Les OI demandent des informations qu'elles n'ont probablement pas trouvées sur le site, estime notre interlocuteur. Les délais de traitement peuvent varier et aller jusqu'à 3 mois. Ces organisations portent sur différents secteurs et concernent parfois plusieurs ministères. L'INS les centralise et prend à sa charge la collecte.

## Que disent les chiffres?

Dans nos recherches, nous avons constaté que les ministères disposent d'unités statistiques. Si cela peut sembler comme une nécessité notamment dans certains secteurs (éducation, industrie, santé ou affaires sociales...) Il n'empêche qu'en l'absence de coordination, il peut y avoir des couacs.

En 2011, en pleine effervescence populaire post-14 janvier 2011, une polémique enfle: les chiffres du taux de la pauvreté dans le pays auraient été maquillés tout le long du régime autoritaire. En réalité, il y a eu deux sources d'informations traitant de deux indicateurs différents: l'INS et le ministère des Affaires sociales.

Si l'INS présente les chiffres de l'extrême pauvreté (environ 400.000 personnes en Tunisie), le ministère des Affaires sociales a comptabilisé tous les bénéficiaires de ses programmes sociaux soit 2,4 millions de personnes.

D'autres polémiques ont éclaté durant ces dix années post-2011, notamment au sujet des chiffres du commerce extérieur ou de l'inflation. Ainsi, nous avons observé un rôle de plus en plus prépondérant du Conseil national des statistiques dans la coordination.

## Le site de l'INS

Nous avons sollicité les responsables du site afin qu'ils nous indiquent quelles sont les données les plus téléchargées, les pages les plus visitées ou les recherches les plus fréquentes. Nous n'avons pas eu de réponses de la part du service concerné.

Il nous semblait important d'obtenir les statistiques de fréquentation de votre site internet, les informations les plus recherchées sur le moteur de recherche interne, les jeux de données les plus téléchargés, recherchés durant les trois dernières années.

### Comment les informations de la fréquentation du site se présentent-elles et sont-elles traitées?

Cependant, dans le rapport sur l'accès à l'information de l'Institut, nous pouvons identifier les informations les plus consultées sur le site.

**Tableau: Les informations les plus consultées sur le site de l'INS**  
 (Source: Rapport d'accès à l'information 2017 de INS)

Rang	2016	2017
1	Recensement	Emploi
2	Emploi	Prix
3	Prix	Population
4	Population	Comptabilité nationale
5	Comptabilité nationale	Commerce extérieur
6	Commerce extérieur	Recensement

Nous remarquons dans un premier temps que "l'emploi" est l'une des demandes les plus récurrentes, tant auprès de l'INS que dans les résultats de notre sondage. Le "recensement" est passé de la première à sixième place, car il était de moins en moins d'actualité. En effet, le dernier recensement réalisé a eu lieu tout au long de 2014. Par la suite, l'effet de nouveauté s'est estompé.

### La bibliothèque de l'INS

C'est un espace important, car ici les étudiants, chercheurs ou citoyens plus généralement viennent trouver des informations avec, en perspective, l'intention de les traiter en profondeur.

Nous avons demandé à savoir quels sont les documents les plus demandés/consultés durant l'année 2019, cependant, les statistiques n'étaient pas encore accessibles. Le confinement a rendu l'accès encore plus difficile. Nous nous baserons donc sur le rapport de la chargée d'accès à l'information de 2016/2017.

C'est la fin de chaque semestre universitaire que la fréquentation de la bibliothèque de l'INS atteint son pic, c'est-à-dire à deux reprises par année en moyenne. Ceux qui s'y

présentent ont le plus de chance d'être des entreprises du secteur privé (649 en 2017), des étudiants (353) et des chercheurs (91), mais nous pouvons également y trouver des fonctionnaires et des journalistes.

Ceux qui s'adressent au centre de documentation sont à la recherche d'une information plus précise et plus détaillée. Plusieurs raisons peuvent conduire des demandeurs d'informations à s'adresser au centre et à ne pas se contenter du site ou des demandes d'accès. D'abord, l'exhaustivité des publications sur place. Tout y est. Selon les témoignages d'une journaliste qui a travaillé sur le traitement de données à une échelle régionale, la bibliothèque est plus fournie et mieux « structurée » que le site. De plus, l'aspect humain est conséquent.

Comme nous pouvons le constater, il n'y a pas beaucoup de personnes tout au long de l'année, ainsi les usagers peuvent solliciter les employés de l'INS au sein de la bibliothèque pour mieux les orienter. Autre possibilité, la possibilité de croiser ses informations et de découvrir « quelque chose dont on a besoin, mais qu'on ne soupçonnait pas ». C'est l'effet « librairie » où on prend connaissance de l'existence de plusieurs ouvrages pendant le processus de recherche.

Nous pouvons d'ores et déjà établir une typologie des informations demandées au sein de centre de documentation.

**Tableau : Les informations les plus demandées au centre de documentation de l'INS en 2016 et 2017 (Source: Rapport d'accès à l'information 2017 de INS)**

Information demandée	2016	2017
Commerce Extérieur	339	353
Statistiques Démographiques Et Sociales	176	91
Statistiques D'entreprises	61	51
Économie (PIB, FBCF, agrégats,...)	567	649
Statistiques Sectorielles	14	19
Autres	65	63

### Barr al Aman

L'expérience de Barr al Aman avec l'accès à l'information est particulière, car elle est non seulement caractéristique d'un média, mais aussi d'une organisation non gouvernementale qui ferait un travail de plaidoyer.

Avant d'aller plus loin, notons ici que l'auteur de ces lignes est lui-même cofondateur de Barr al Aman et qu'il en est le rédacteur en chef. Ainsi, ce qui est décrit ici est non seulement un témoignage, mais aussi une analyse. Lors de nos demandes d'accès à l'information, nous avons bien souvent eu l'intention de récolter les données, mais parfois le processus de la demande s'est lui-même transformé en un objet d'étude et de couverture journalistique.

Nous pouvons citer par exemple une demande d'accès à l'information portant sur les déclarations de patrimoine des ministres et chefs du gouvernement tunisiens de 2011 à 2016 que nous avons formulée auprès de la Cour des comptes. La Cour l'a d'abord rejetée. Ayant envisagé à un moment d'aller au tribunal administratif, nous avons opté, en guise de dernier recours, pour une médiation à l'amiable. Lors d'un entretien téléphonique, nous prenons connaissance des blocages purement techniques qui se posent du côté de la Cour: nécessité de saisie des données, l'obligation d'éviter de respecter les dispositions légales relatives au secret.

Il y avait deux étapes de traitement de données: traiter les données en soi et les analyser sans faire appel à d'autres éléments extérieurs. Ensuite, faire appel à d'autres bases et les croiser. C'est là où l'on s'est aperçu de certaines aberrations non seulement dans les bases communiquées par la Cour, mais aussi le Journal officiel tunisien. Ainsi, nous n'étions pas en mesure d'identifier en amont les informations dont nous avons besoin au moment où nous avons envoyé notre première demande.

Cette expérience montre comment il n'est pas possible de préfigurer l'usage des informations, donc, il est difficile de deviner en amont quelles sont les informations qu'on veut obtenir.

Il y a les bases de données que nous avons demandées sans l'intention de les traiter mais uniquement afin de les rendre accessibles au grand public à l'image de celles des équipements médicaux ayant été réparés durant les 10 dernières années ou l'évolution du recouvrement fiscal et non fiscal.

Il y a des demandes que nous envoyions pour avoir un "document officiel" d'une institution donnée, qui pourrait être opposé si l'occasion se présente. Par exemple, le jour de l'arrêt des diffusions des séances plénières du parlement sur YouTube, nous avons envoyé une demande pour avoir accès à la copie de la décision du président de l'assemblée en ce sens. La réponse est qu'il n'y a eu aucune décision en ce sens. Nous l'avons reçue quelques jours après la reprise de la diffusion. Ainsi, la demande a eu un effet performatif poussant l'institution à remettre en marche ce mécanisme de transparence.

### Al Bawsala

Au sein de cette organisation pionnière au sein de la société civile tunisienne, nous avons distingué deux principales pratiques au sein de cette association. Il y a d'abord les demandes systématiques et ensuite, les demandes conjoncturelles.

Dans un premier cas, nous pouvons prendre l'exemple des demandes effectuées par Marsad Baladia. Depuis 2014, ce projet envoie des demandes adressées à toutes les municipalités tunisiennes portant sur les documents administratifs pouvant renseigner les citoyens sur la situation de leurs municipalités. Tout y passe: PV de conseil municipal, organigramme, budgets, équipements et états de ces derniers, évolution des projets en cours, liste du personnel, liste des propriétés municipales, etc.

Ces demandes ont été traitées et intégrées au sein de la plateforme.

<http://baladia.marsad.tn/>.

Dans un premier temps, avant la communalisation du territoire tunisien, ces données servaient d'état de lieux des municipalités. Au fur et à mesure de la mise en place de la Constitution et ensuite de la décentralisation, les demandes de l'organisation évoluaient et s'enrichissent. Par exemple, au moment de la création des 86 municipalités supplémentaires en 2015 et 2018, Al Bawsala demandait régulièrement des données relatives à l'avancement de la mise en place des municipalités: disponibilité des locaux, mise à disposition d'un budget, désignation d'une délégation spéciale (conseil municipal par intérim), délimitation des frontières, etc.

Cette démarche permet d'avoir une large base de données mise à jour. Cependant, l'organisation n'a pas mis à disposition les données ouvertes et téléchargeables, limitant ainsi le potentiel de traitement.

Faut-il rappeler ici que l'un des premiers procès en Tunisie, en matière d'accès à l'information selon les dispositions du décret-loi 41/2011, a été porté par l'association Al Bawsala contre des municipalités du gouvernorat de Nabeul qui refusaient la demande d'accès à l'information comprenant les données générales sur l'institution. L'organisation a eu gain de cause. Cette affaire a été médiatisée et elle a permis de mieux diffuser le concept d'accès à l'information.

L'autre type de demandes est conjoncturel. Par exemple, l'association a un accès privilégié au parlement tunisien. Pourtant cela ne l'a pas empêché de demander accès à l'information à cette structure. En effet, l'intérêt ici est la valeur "officielle" de la

réponse de l'institution publique qui sert d'une certaine manière de pièce à conviction que la justice pourrait prendre en compte le cas échéant.

## I Watch

Les demandes se font "selon le besoin", en fonction des enquêtes qui sont en cours. Selon un salarié de l'organisation, c'est au fil de l'investigation que les besoins d'informations sont identifiés.

La méthode de travail de l'association peut nous éclairer sur sa stratégie d'accès à l'information.

En effet, de notre point de vue, cette organisation a deux grands volets: le média et l'ONG. En tant que média, I Watch publie de nombreux articles et enquêtes où elle fait notamment appel aux dispositions d'accès à l'information. Parmi ces enquêtes basées sur l'accès à l'information: les heures supplémentaires d'un employé de la société de transport de Tunis qui a travaillé plus d'heures qu'il n'y en a dans l'année. Cela n'a été possible que par le biais d'un croisement de données.

L'autre volet de l'activité d'I Watch relève plus du fonctionnement d'une ONG: elle publie des communiqués, organise des formations, examine des lois, etc. Ici, les demandes d'accès à l'information se font plus rares selon notre entretien avec l'un des acteurs de l'association.

L'organisation a publié en 2018 un rapport qui recense ses propres demandes. Elle en a envoyé au total 193 demandes qu'elle a réparties comme suit: les demandes en relation avec "la transparence, la redevabilité et la reddition des comptes" (120) et les demandes en relation avec "des soupçons de corruption".

Le rapport aborde en détail les institutions qui respectent et appliquent les dispositions de la loi. Cependant, ce qui nous intéresse ici, c'est la méthode suivie pour classer les demandes. Le critère choisi est celui de l'utilité de la démarche, non de la nature des documents, ou de l'organisme. Sur le fond, la différence entre "la transparence, la redevabilité et la reddition des comptes" et les "des soupçons de corruption" semble assez ténue, car en pratiquant l'un on contribue à l'autre dans une certaine mesure.

Selon le rapport, l'organisation entend par "la transparence, la redevabilité et la reddition des comptes" les demandes qui ont pour but de mesurer ou de pousser à la transparence. Parmi les structures sollicitées: les partis politiques, les clubs de foot ou encore le ministère de la Santé ou l'Entreprise tunisienne d'activités pétrolières (ETAP). Ici, l'organisation tunisienne suit toutes les étapes de la loi notamment le recours gracieux auprès de l'institution.

Quant aux demandes relatives aux "soupçons de corruption", l'urgence est de mise. Aussi, elle ne fait pas de recours gracieux, mais envoie directement un recours auprès de l'INAI. L'objectif est d'accélérer l'enquête en cours bien souvent lancée à la suite d'un avis au centre Yakadha chargé de la réception des plaintes et des soupçons de corruption.

Parmi les recommandations émises par l'organisation dans son rapport: l'information souvent est relative au temps, il faut donc faire en sorte qu'elle soit accessible rapidement. Certains citoyens sentent que l'Administration prend plus en considération des organisations de la société civile que des citoyens individuels ou groupés, car ces dernières sont plus connectées avec les médias et les autorités<sup>6</sup>.

## Onshor / Association tunisienne des contrôleurs publics

L'association tunisienne des contrôleurs publics a cette particularité d'être en même temps une organisation gouvernementale et une organisation de fonctionnaires. Cette double qualification lui donne une perception bien particulière sur l'action publique et témoigne de la diversité au sein de l'administration qui est loin d'être un corps homogène et lisse.

L'un des projets qui a été lancé par l'organisation est "Onshor" signifiant "publie" à l'impératif en arabe.

L'une de leurs activités phares est la plateforme "Informini" où les citoyens ou les personnes morales peuvent soumettre des demandes d'accès à l'information que l'association se charge de suivre auprès des institutions concernées. Nous avons effectué un entretien avec un des cofondateur et une analyse des chiffres disponibles sur les institutions les plus sollicitées. Sur cette plateforme, il n'y a pas de catégorisation selon la nature des documents ou informations demandées. Ce choix laisse le champ plus vaste aux utilisateurs afin qu'ils ne soient pas contraints de choisir un intitulé précis parmi une liste mais au contraire qu'ils expriment spontanément. Ce n'est plus au demandeur d'adapter sa demande aux critères des structures publiques, mais c'est à la structure publique de s'adapter à l'information que cherche celui-ci.

Sur cette plateforme, plus de 1000 demandes ont été envoyées par 400 utilisateurs inscrits, de plus, près de 800 institutions ont été recensées. Les utilisateurs peuvent en suggérer d'autres.

Nous remarquons que les municipalités sont l'institution la plus sollicitée à l'instar de : [la Municipalité de Djerba Ajim](#) (37), [la Municipalité de Djerba Midoun](#) (47) et [la Municipalité de Nabeul](#) (21). Comme l'a remarqué notre interlocuteur, certains utilisateurs sont très réactifs et demandeurs.

Les demandes adressées aux deux communes de Djerba sont principalement envoyées par M. Ismail Kounaili, journaliste local travaillant notamment pour le mensuel local: L'île - Al Jazira, et M. Noureddine Arrami, ingénieur basé en France, très intéressé par l'actualité dans son île natale. C'est sans doute pour cela que nous observons que le [Gouvernorat de Mednine](#) est plus sollicités que des structures similaires avec quinze (15) demandes déposées sur la plateforme.

Quant aux institutions centrales qui ont été les plus sollicitées, nous avons relevé les ministères suivants:

[Ministère de l'Agriculture, des ressources hydrauliques et de la pêche](#) (30 requests.)

[Ministère de l'éducation](#) (24 requests.) [Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire](#) (25 requests.) [Ministère de l'Intérieur](#) (26 requests.)

[Ministère des Finances](#) (24 requests.) [Ministère du Transport](#) (23 requests.)

<sup>6</sup>

Entretien de l'auteur avec les citoyens (2018 et 2019).

L'objectif ici est de synthétiser le contenu du rapport et de lister les différents typologies que nous avons rencontrées dans nos recherches et entretiens. En effet, il n'est pas possible de dresser une seule et unique typologie de documents administratifs demandés par les citoyens, car comme on l'a vu plus cette donnée n'est pas du tout recueillie.

## Les documents les plus demandés selon l'INAI

Selon le rapport de l'INAI, les journalistes et organisations de la société civile ont pour la plupart eu recours à l'instance pour obtenir les documents suivants. Ces données ne sont représentatives de l'intégralité des recours.

- Statistiques du tribunal Administratif sur les recours contre le fichage sécuritaire aux frontières dit S17.
- Statistiques du Ministère de l'Intérieur autour du nombre de personnes concernées par le S17 et leur répartition dans les régions.
- La décision du ministre de l'Industrie autorisant la société Thyna Petroleum Service à raffiner le pétrole.
- Rapport de l'audit interne sur l'avis d'appel d'offres pour l'achat de bus du type "internationale" par la société TransTu.
- Liste des institutions d'enseignement privé spécialisées dans la formation d'ingénieurs et la capacité d'accueil auprès du ministère de l'enseignement supérieur.
- Liste des investisseurs qui ont quitté la Tunisie après la révolution et le volume des pertes qu'elles ont subies et le nombre d'emplois perdus.
- Statistiques des personnes en détention dans les prisons tunisiennes selon le genre, l'âge, la nature du crime, la catégorie socio-professionnelle.

## Les documents les plus demandés au ministère de la Santé

- PV de concours de la fonction publique.
- Méthode de composition des délégations sanitaires et de la composition des commissions.
- Les avis d'appels d'offre relatifs à l'achat d'équipement médical et les sociétés contractées.
- Projet de loi relatif aux études médicales habilitant à l'exercice de la médecine de famille et à la spécialisation en médecine.
- Les arrêtés et les permis
- Les résultats des analyses d'eau potable et leur comparaison par rapport aux normes de l'OMS.
- Les résultats des analyses d'eau de mer dans le Cap Bon.
- Les rapports d'inspection des différentes directions d'inspection.
- Le budget du ministère
- Le rapport d'activité du ministère
- Les programmes du ministère pour l'élargissement de certains hôpitaux.
- Les rapports d'inspection médicale, administrative, financière et pharmaceutique.
- Les PV de commissions techniques donnant les Autorisations de mise sur le marché des médicaments (AMM).

## Diagramme chronologique

Ce schéma est fourni à titre indicatif, il doit être affiné et réajusté après une confrontation à notre enquête de terrain. De plus, les personnes interviewées pourront nous donner plus de détails sur les causes et les points de blocage, le cas échéant.

LA PUBLICATION SPONTANÉE					
DISPONIBILITÉ D'UN SITE INTERNET ?	DISPONIBILITÉ D'UN CHARGÉ D'ACCÈS À L'INFORMATION	CONSULTATION SUR PLACE		CONSULTATION SUR SITE INTERNET	
		En ligne (accès sur ordinateur sur place)	Sur papier	Données disponibles sur le site	Statistiques du site internet
—	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Données exploitables</li> <li>● Données ouvertes</li> <li>● Données compréhensibles</li> <li>● Facilité de recherche</li> <li>● Identification des chargés d'accès à l'info de la structure</li> <li>● Langues</li> <li>● Divers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Articles les plus lus</li> <li>● Données les plus téléchargées</li> <li>● Géographie (source des fréquentations)</li> <li>● Pics de fréquentation selon les heures et jours</li> <li>● Données individuelles des utilisateurs rassemblées/traitées? (type google Analytics).</li> </ul>

## LA DEMANDE D'ACCÈS À L'INFORMATION

IDENTITÉ DU DEMANDEUR			FORMAT DE LA DEMANDE			CHRONOLOGIE DE LA DEMANDE		
Personne morale / physique	Origine géographique	Répartition des demandes dans le temps.	Papier	Email	Fax	Réponse positive dans les délais	Pas de réponse	Refus
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Personne physique                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Age</li> <li>– Sexe</li> </ul> </li> <li>Personne morale                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Structure publique</li> <li>– Entreprise ou libéral</li> <li>– Syndicats et associations et partis politiques</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Selon les régions</li> <li>● Chef-lieu de région ou périphérie</li> <li>● Rural / urbain</li> </ul>	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Courrier</li> <li>● Bureau d'ordre</li> </ul>	–	–	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Urgence respectée</li> <li>● Urgence non respectée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Recours auprès de la structure                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Réponse positive</li> <li>– Réponse négative</li> </ul> </li> <li>Recours                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pas de recours</li> </ul> </li> <li>Recours à l'INAI                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pas de recours</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Classification des motifs du refus</li> <li>● Pas de recours</li> <li>● Recours</li> </ul>

En prenant toutes les précautions afin de ne pas généraliser, nous avons été interpellé ici par le fait que certains services administratifs tunisiens distinguent dans l'accès à l'information deux types. D'abord, celles qui sont demandées par les Tunisiens et celles qui sont demandées par les Organisations internationales.

L'une des conséquences est la suivante: une importance accrue accordée à ces dernières, sacralisée par leur prestige et l'idée qu'on se fait de leur importance, mais aussi par la quantité de travail que nécessitent les jeux de données réclamés. Nous remarquons aussi que parfois, les données auraient pu être aussi mises à disposition du public par la même occasion. Nous proposons de mettre à disposition les données demandées par les Organisations internationales ou indiquer et indiquer où se trouvent les données.

Considérant que les personnes morales ou physiques qui se sentent lésées sont relativement nombreuses à avoir demandé accès à l'information ou à avoir fait un recours auprès de l'INAI, nous recommandons le renforcement de la notoriété de cette loi, notamment sur les lieux et espaces où ces personnes peuvent se présenter. Nous pouvons citer par exemple les municipalités, les hôpitaux, les arrêts de bus ou les panneaux d'affichage d'avis de travaux publics, les tribunaux, les syndicats, les bureaux d'ordre, etc.

Certaines données relatives aux demandeurs et aux demandes d'accès à l'information pourraient révéler les failles dans la chaîne de communication entre les citoyens et les institutions publiques. Toutefois, pour recueillir et traiter ces données, il faut développer le pôle recherche pour mieux cerner les attentes des citoyens sans empiéter sur d'autres missions essentielles de l'INAI.

Certains citoyens ont encore recours à des ordonnances judiciaires pour avoir accès à certaines informations. C'est un réflexe précédant la révolution de 2010-2011. Cette procédure est lourde pour les demandeurs, mais aux yeux d'un chargé d'accès à l'information, elle a un "avantage" : c'est un ordre judiciaire qui le protège de fait, car il ne fait qu'exécuter ce qui lui a été demandé. On s'aperçoit que la loi organique 22/2016 pourrait être considérée comme insuffisante pour garantir une marge de manoeuvre et protéger les chargés d'accès à l'information. Aussi, nous recommandons de fournir les garanties nécessaires aux fonctionnaires pour qu'ils puissent agir et prendre des initiatives sous le couvert de la loi sans avoir peur.

Les chargés d'accès à l'information sont des relais importants dans le processus d'accès à l'information, cependant, ils dépendent de la coopération et parfois du bon vouloir

d'autres confrères au sein des structures où ils travaillent. Ces derniers souhaitent éviter de prendre des responsabilités ou des initiatives de peur de subir des représailles ou des poursuites si leur décision déplaît par la suite à leur hiérarchie, même si le droit les protège. Ils préfèrent se réfugier derrière la validation de leurs supérieurs alors que la loi est claire. Reprenant ici l'avis de certains chargés d'accès à l'information rencontrés, ils recommandent des circulaires ou des formations pour les directeurs de service pour leur expliquer qui a accès ou qui n'y a pas accès.

L'utilité ou l'utilisation des données ne doivent pas prévaloir dans la mise à disposition de données ouvertes ou d'informations. Bien souvent les données sont disponibles dans des formats ouverts ou facilement transformables en formats ouverts, mais l'effort limité du côté du détenteur de l'information n'est pas fourni. Résultat, le demandeur doit investir beaucoup de ressources (temps et argent), afin de compenser un effort initial limité. Nous encourageons les autorités à mettre à disposition les données ouvertes quand elles en disposent dans ce format-là. Il faut casser le mythe bien souvent répandu de "la falsification" qui pourrait avoir lieu si on donnait des données ouvertes.

Les organisations non gouvernementales et les personnes morales ou physiques ayant obtenu des données ou des informations devraient mettre en partage les données qu'elles ont obtenues de structures publiques et les mettre à disposition sur des plateformes ouvertes du type : GitHub ou équivalent. Il en va de même pour l'Administration. Si une information a été saisie et numérisée, il serait judicieux de la partager afin d'encourager les experts et chercheurs à s'en saisir et améliorer les services y afférents.

« Access to Information in the Arab World ... Reality and Expectations », fnst.org.

<https://mena.fnst.org/content/access-information-arab-world-reality-and-expectations>

[consulté le avr. 28, 2020].

« The Right to Access Information: An Important Step Forward ».

<https://www.legal-agenda.com/en/article.php?id=3167>

[consulté le avr. 28, 2020].

« Assessing Freedom of Information in Tunisia: Much achieved, much left to do », Democracy Reporting International, avr. 12, 2019.

<https://democracy-reporting.org/assessing-freedom-of-information-in-tunisia-much-achieved-much-left-to-do/>

[consulté le avr. 28, 2020].

« In Tunisia, an open debate on data protection and the right to access information », Access Now, nov. 08, 2018.

<https://www.accessnow.org/in-tunisia-an-open-debate-on-data-protection-and-the-right-to-access-information/>

[consulté le avr. 28, 2020].

« Tunisie : La loi sur le droit à l'information à l'épreuve de la réalité | Human Rights Watch ».

<https://www.hrw.org/fr/news/2019/02/15/tunisie-la-loi-sur-le-droit-l-information-lep-reuve-de-la-realite>

[consulté le avr. 28, 2020].

« Tunisia: Democratic transition & human rights support center (DAAM) Welcomes the Ratification of the Organic Law on the Right of Access to Information », مركز دعم التحول الديمقراطي وحقوق الانسان

<https://daamdt.org/archives/224?lang=en>

[consulté le avr. 28, 2020].

النفاز إلى المعلومة: حق دستوري لم تهضمه الإدارة التونسية, « الترا تونس ».

<https://ultratunisia.ultrasawt.com/%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%81%D8%A7%D8%B0-%D8%A5%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9%D9%84%D9%88%D9%85%D8%A9-%D8%AD%D9%82-%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A-%D9%84%D9%85-%D8%AA%D9%87%D8%B6%D9%85%D9%87-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3%D9%8A%D8%A9/%D9%85%D8%B1%D9%8A%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%A7%D8%B5%D8%B1%D9%8A/%D8%B3%DB%8C%D8%A7%D8%B3%D8%A9/%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%DB%8C%D8%B1>

[consulté le avr. 28, 2020].

« Ma3louma.org | IWATCH ».

<https://ma3louma.org/>

[consulté le avr. 28, 2020].

« التطبيق وتحديات القانون بين المعلومة إلى النفاذ » | WATCH ORGANISATION أنا يقظ sept. 28, 2018.

<https://www.iwatch.tn/ar/article/623>

[consulté le avr. 28, 2020].

« النفاذ إلى المعلومة في تونس » INFORMINI.

<https://www.informini.org/ar>

[consulté le avr. 28, 2020].

« Accès à l'information, 2017 | INS ».

<http://www.ins.tn/fr/publication/acc%C3%A8s-%C3%A0-linformation-2017>

[consulté le avr. 28, 2020].

« التقرير السنوي لهيئة الى المعلومة لسنة 2018 » هيئة النفاذ المعلومة في تونس.

<http://www.inai.tn/%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%82%d8%b1%d9%8a%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d8%b3%d9%86%d9%88%d9%8a-%d8%a8%d9%87%d9%8a%d8%a6%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d9%86%d9%81%d8%a7%d8%b0-%d8%a7%d9%84%d9%89-%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%b9%d9%84/>

[consulté le avr. 28, 2020].

« (PDF) Le chômage en Tunisie : les principales caractéristiques 1 Unemployment in Tunisia : the main characteristics », ResearchGate.

[https://www.researchgate.net/publication/335794714\\_Le\\_chomage\\_en\\_Tunisie\\_les\\_principales\\_caracteristiques\\_1\\_Unemployment\\_in\\_Tunisia\\_the\\_main\\_characteristics](https://www.researchgate.net/publication/335794714_Le_chomage_en_Tunisie_les_principales_caracteristiques_1_Unemployment_in_Tunisia_the_main_characteristics)

[consulté le avr. 19, 2020].

Loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information (1).2016.

Samir DRIDI, « Imed Hazgui, président de l'Instance d'Accès à l'Information : «L'instance œuvrera à la promotion de la culture de la transparence» », Turess, Tunisie, oct. 13, 2017.

A. Mohamed, « S1EP01 : Le droit d'accès à l'information | Barr al Aman ».

<https://news.barralaman.tn/podcast/s1ep01-le-droit-daccs-a-linformation-2/>

[consulté le avr. 28, 2020].

A. Mohamed, « S3EP19 : Évaluation de l'instance d'accès à l'information un an après son annonce | Barr al Aman ».

<https://news.barralaman.tn/podcast/s3ep19-evaluation-de-linstance-daccs-a-linformation-un-an-apres-son-annonce/>

[consulté le avr. 28, 2020].

M. HADDAD, « Best of – Live avec Imed Hazgui – Instance d'accès à l'information | Barr al Aman », mars 06, 2018.

<https://news.barralaman.tn/best-of-live-imed-hazgui/>

[consulté le avr. 28, 2020].

