



Publication Online

Collection "Débats" – Vol. 1 - N° 2 – déc. 2015

La double nature de la transparence dans l'administration

Les Cahiers du CRAIG



Alexandre Piraux



Centre de Recherche
en Action publique,
Intégration et
Gouvernance

« Il faut convenir que partout le public a une très grande disposition à croire ce qui lui est rapporté au désavantage de ceux qui le gouvernent ; mais cette disposition est la même dans les pays de liberté et dans ceux de servitude. », L'Encyclopédie, Diderot, D'Alembert, article « Presse (droit polit.) », De Jaucourt, 1772.

La double nature de la transparence dans l'administration

Alexandre Piraux
Rédacteur en chef de *Pyramides*, revue d'administration
publique

Résumé

La contribution interroge la nature de la transparence des actes des autorités publiques, dans un contexte général où la transparence est perçue à tort ou à raison, comme étant la solution à tous nos problèmes de gestion, d'éthique et de déficit démocratique.

Le texte s'efforce d'analyser l'impact de la transparence en prenant en compte les différentes facettes de cette dernière.

Le *New Public Management* et l'interaction ambiguë avec le principe général de transparence sera également étudié tout comme la notion de transparence électronique dans le cadre de l'*e-government*.

Table des matières

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Introduction générale..... | 6 |
| 2. | Les origines de la transparence : quelques jalons historiques | 8 |
| 3. | Les dispositifs juridiques | 10 |
| 4. | Le <i>New Public Management</i> et son influence sur la transparence | 16 |
| 5. | La transparence électronique et l'e-gov | 18 |
| 6. | La Nouvelle Transparence panoramique et son incidence sur le fonctionnement démocratique | 21 |
| 7. | La dénonciation pour renforcer la transparence en rendant public certains comportements ou pratiques..... | 23 |
| 8. | Sur la notion de transparence en tant que valeur ou instrument..... | 27 |
| 9. | Conclusions : le droit et l'obligation de savoir..... | 29 |
| | Bibliographie..... | 32 |

1. Introduction générale

La présente contribution porte sur les rapports entre le *New Public Management* (NPM) et la politique de transparence des actes des autorités publiques ainsi que sur l'incidence des dispositifs de transparence sur le fonctionnement démocratique, à travers l'*e-government*.

Après avoir recherché les origines de la transparence publique et posé quelques jalons historiques significatifs de l'évolution de cette notion, cette étude s'attachera à souligner les dispositifs juridiques classiques mis au service de la transparence administrative.

Le *New Public Management* et son interaction ambiguë avec le principe général de transparence des actes de l'administration sera décrit dans ses effets, avant de développer la notion de transparence électronique dans le cadre de l'*e-government*.

La contribution élargira ensuite la problématique d'une part à l'incidence des nouveaux dispositifs de transparence sur le fonctionnement démocratique de la société et d'autre part aux questions éthiques soulevées par la dénonciation (*whistleblowing*) de certains comportements ou pratiques pour renforcer la transparence.

Enfin avant d'essayer de tirer modestement certains enseignements en guise de conclusion, la nature de la transparence en tant que telle sera interrogée : s'agit-il avant tout d'une valeur ou plutôt d'un instrument ?

Mais avant d'entamer notre analyse, une série de réflexions préalables méritent d'être posées. Les services publics sont, comme on le sait, régis par un mode de gestion façonné par le NPM introduit en Belgique depuis 1999 par la réforme appelée Copernic de l'administration publique fédérale. Pour aller plus loin, rappelons les éléments de définition incontournables du NPM. Le premier élément substantiel à souligner est que le NPM est appréhendé en termes de management générique (*generic management*) c'est-à-dire qu'il postule une similarité entre le management public et le management privé. Ses fondements doctrinaux indérogeables consistent en la perception de l'utilisateur comme un client, en l'évaluation des performances

essentiellement sous l'angle quantitatif économique et financier (celui des coûts à réduire *cost killing* et du *value for money*) et en l'*accountability* de tous les collaborateurs grâce à la traçabilité et à la mesure de leurs prestations. Il introduit aussi et stimule la concurrence entre les collaborateurs et entre les entités administratives. Ses instruments de référence incontournables sont les indicateurs de performance, le *benchmarking*, l'externalisation des prestations (*outsourcing*), l'individualisation des rémunérations via des primes liées aux résultats.

Sur la base de constatations empiriques, tout indique qu'aujourd'hui une nouvelle étape a été franchie du fait que les éléments substantiels du *NPM* ont été intériorisés par les agents et sont devenus des « acquis ». Son influence est devenue tellement hégémonique, qu'ayant été assimilé et incorporé, le *NPM* est devenu invisible ou est perçu comme un contexte et une sorte d'évidence naturelle.

Il semble néanmoins que certains Etats d'Europe du Nord (Danemark, Suède) ont infléchi et nuancé le modèle *NPM*. Ces Etats seraient entrés dans l'ère d'une Nouvelle Gouvernance publique (NGP), laquelle se définit comme un mode de gestion post-management public qui élargit la gestion à d'autres critères plus ouverts à la société.

La NGP aurait donc repris à son compte les fondamentaux du *NPM* pour les modifier et les élargir en prenant en considération des critères plus sociétaux et plus qualitatifs, comme les critères de durabilité, d'équité sociale, les qualités relationnelles, la dimension inter-organisationnelle et réticulaire qui modifient la donne et les modes d'évaluation, etc.

Selon le Professeur en management public international Stephen Osborne (Professeur de management international à l'Université d'Edimbourg), faute d'apporter des réponses précises, la Nouvelle Gouvernance publique dite post-managériale met à l'agenda de nouvelles questions (Osborne, 2010) : entre autres, celle de l'unité des analyses de base, de l'architecture institutionnelle dans un Etat pluriel composé d'organisations hybrides mises en réseau, celle des valeurs devenues des valeurs également hybrides (à la croisée des secteurs public et privé).

A l'agenda aussi se trouve la question de la place réservée à la durabilité, la problématique de l'évaluation des *outcomes* (c'est-à-dire de l'impact réel final) dans un système où l'utilisateur est utilisateur et co-producteur. Tout comme existe aussi la question de l'imputation des responsabilités dans des systèmes inter organisationnels ouverts et fragmentés où les responsabilités sont nécessairement partagées, divisées.

Il n'est donc plus pertinent de raisonner dans le même cadre cognitif et conceptuel du *NPM* d'il y a quinze ans.

2. Les origines de la transparence : quelques jalons historiques

Etymologiquement, la transparence (1372) signifie aller au-delà (*trans*) du paraître, de la perception première, voire aller au-delà de l'obéissance, de la soumission (*pareo* : j'obéis) à l'apparence, à l'inévitable confusion des apparences. C'est donc déceler des vérités, en creusant les apparences pour entrer dans l'examen du contenu réel.

La transparence de l'action et des processus n'est pas un principe s'originant dans le management privé. « *L'institution administrative romaine des censeurs visait déjà le classement financier, politique et militaire des citoyens par le recensement et la tenue de registres et renvoyait in fine à une action normative sur les mœurs des individus* » (Berns, 2009). On retrouve l'idée d'un retour à l'institution des (re)censeurs, à la Renaissance, dans *Les Six Livres de la République* (Jean Bodin, 1576). Ce réinvestissement du projet statistique vise le contrôle des mœurs, les excès de richesse et de luxe, la lutte contre la corruption grâce à la clarté administrative. Cette « transparence » de haut en bas est unilatérale, et a pour cible les administrés.

Les Lumières - dont le nom suggère fortement l'idée de transparence - vont véhiculer l'idée du débat public ouvert et de la clarté opposée à l'obscurité scolastique. Elles s'incarnent aussi dans les progrès scientifiques et misent sur le calculable, le mesurable nécessaire aux expérimentations et la réduction des incertitudes.

En 1776, la Suède qui institua aussi l'ombudsman, innova et renversa la notion de transparence s'appliquant jusque-là de l'Etat vers les citoyens, en édictant une loi organique qui instaura en faveur des citoyens, un droit de consultation des documents détenus par des organes administratifs.

Dans un registre moins ambitieux, la Révolution française institua le « Journal Officiel » qui publie toutes les lois et les décrets au nom du principe selon lequel personne n'est censé ignorer la loi. La Révolution a aussi assuré la publicité des débats de ses assemblées.

Au XIX^{ème} siècle, une approche de la transparence fut proposée par le philosophe Jérémy Bentham (1748-1832), en tant que remède universel contre le gaspillage des deniers publics. Dans cette conception, la transparence sert de moyen substitutif de surveillance. Le contrôle des agents publics par le public est érigé en règle d'or. Bentham, inventeur du *panopticon*¹ (1786) prône des dispositions architecturales permettant au public d'observer derrière des glaces sans tain, l'intensité du travail des fonctionnaires.

Plus récemment apparut aux Etats-Unis, le *Freedom of Information Act* américain (FOIA 1966) qui fit un des prototypes de législation concernant la transparence des documents administratifs introduites sous la présidence de Lyndon B. Johnson à la suite d'un événement exogène, à savoir la guerre du Vietnam, et des exigences du public en quête d'accès plus facile aux documents de l'administration américaine². Il s'agit d'un véritable point de basculement vers une politique publique moderne de la transparence publique.

Il y eut ensuite les « *Sunshine Laws* » dérivant du *Government in the Sunshine Act* en 1976 qui est une loi sur la transparence de la gestion des affaires publiques.

L'Office pour la Coopération et le Développement Economique a aussi reconnu la transparence comme un objectif intermédiaire pour la « bonne gouvernance ».

¹ Dans la prison panoptique, un petit nombre d'inspecteurs pouvaient surveiller un grand nombre d'individus, à l'inverse du dispositif des glaces sans tain, où le public peut surveiller des fonctionnaires.

² Cf. le cas le plus connu du célèbre *whistleblower* Daniel Ellsberg, ancien fonctionnaire américain qui a fourni en 1971 au *New York Times* puis au *Washington Post*, des rapports secrets les « pentagone papers » qui ont permis de mettre fin à la guerre du Vietnam.

3. Les dispositifs juridiques

Sur le plan européen, la transparence a débuté son parcours sous la forme de Déclaration politique n°17 annexée au Traité de Maastricht (1992) et a depuis lors bénéficié d'une reconnaissance juridique par les tribunaux de l'Union Européenne pour devenir un principe général de droit administratif (Harlow, 2005).

En fait, c'est un premier rejet d'un traité communautaire par les électeurs danois en 1992 qui suscita l'adoption par la Commission et le Conseil d'un Code de conduite « concernant l'accès du public aux documents ». Cette démarche a abouti à la déclaration précitée du traité de Maastricht selon laquelle « ... la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ... ».

La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics du 18 juin 2009³ est quant à elle, le premier traité international consacrant un droit général d'accès aux documents administratifs. « *La garantie offerte aux citoyens des Etats parties à la Convention demeure toutefois indirecte puisqu'elle ne leur confère pas un droit subjectif opposable dont le non-respect peut être judiciairement sanctionné....* » (Edel, 2011).

Cette Convention s'apparente à une Convention dite « à la carte » qui combine des dispositions obligatoires et d'autres facultatives. Parmi le minimum obligatoire, citons une définition très ample des documents publics accessibles, l'absence de motivation et de formalités excessives de la demande ; comme dispositions facultatives, nous pouvons retenir la possibilité d'élargir le champ d'application du droit d'accès aux personnes privées qui accomplissent des fonctions publiques.

La Convention organise aussi un système de contrôle international non-contentieux qui se caractérise par l'intervention mixte de deux organes de contrôle :

- le premier composé d'experts indépendants quoique élus par les gouvernements dans un premier temps,

³ conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/205.htm.

- l'autre étant de nature intergouvernementale, dans un second temps) et la possibilité pour ces deux organes de contrôle de recourir à des sources mixtes (gouvernementales et non-gouvernementales) d'information pour l'établissement des rapports.

Ces modalités de contrôle non-contentieux illustrent les principes et mécanismes de gouvernance centrés sur le caractère hybride et mixte des procédures ou des institutions, dans le sens où le Groupe d'experts indépendants est élu par l'organe intergouvernemental et transmet ses rapports, avis et propositions à cet organe. Le système de contrôle est non-contentieux dans le sens où la sanction du contrôle s'exerce par le biais de recommandations aux Etats parties et que la portée du contrôles est pour une large part, moral et politique (Edel, 2001).

On notera aussi avec intérêt que le noyau dur minimal de dispositions obligatoires n'inclut pas les personnes privées gestionnaires d'un service public ou exerçant une mission publique. A une époque marquée par le courant du *new public management* qui incite les Etats à l'externalisation de leurs activités par des privatisations ou des partenariats, on observe cet « angle mort » de la protection offerte par la Convention du Conseil de l'Europe (Edel, 2011). Cela semble confirmer le fait que les mesures de transparence qui sont des corollaires de droits politiques approfondissant la logique démocratique, sont plutôt perçues par les managers comme des risques (de recours judiciaire à l'égard de l'exercice du pouvoir) et comme des charges chronophages et lourdes (en termes de gestion administrative).

Au niveau des Etats-nations continentaux, ces derniers s'appuient sur des dispositifs légaux et juridictionnels tel que la loi d'accès aux documents administratifs de 1978 en France, l'article 32 de la Constitution belge qui dispose que « Chacun a le droit de consulter un document administratif et de se faire remettre une copie », la loi du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration en Belgique, l'instauration de Commissions de recours, de Commissions d'accès aux documents et de réutilisation des informations du secteur public.

En Belgique, la Charte de l'utilisateur des services publics (1993) initiée par le Ministre Louis Tobback (SP) qui n'est en réalité qu'une simple instruction

administrative munie d'une force contraignante limitée (une circulaire) a eu un puissant impact symbolique au point d'être perçu/de pouvoir être considéré comme un texte quasi performatif qui réaliserait une action par le fait même de son énonciation⁴.

Cette Charte de l'utilisateur des services publics (1993) mentionne notamment :

PARTIE I. Principes généraux.

Les services publics doivent offrir au public un service de qualité, presté dans un cadre juridique démocratique. Cette recherche de la qualité passe par la transparence, la souplesse et la protection juridique.

CHAPITRE Ier. - La transparence.

*La transparence des services publics a pour but **d'augmenter la confiance** que les utilisateurs placent en eux, ce qui en renforcera **finalement l'efficacité.***

1. L'information.

Les services publics ont le devoir de vulgariser par tous les vecteurs de communication adéquats les axes majeurs de leur politique, de prendre des initiatives en vue d'informer les utilisateurs sur les services qu'ils offrent et de donner accès à l'utilisateur à l'information qui a trait à sa personne.

2. La consultation de documents administratifs.

L'utilisateur du service public doit pouvoir consulter tout document administratif, sur simple demande et sans devoir justifier un intérêt personnel, sous réserve des exceptions prévues dans le but de préserver l'intérêt général ou des intérêts particuliers jugés prioritaires.

Le Cadre déontologique belge du 17 août 2007 (qui est également une simple circulaire) se focalise essentiellement sur la lutte contre la corruption, les conflits d'intérêts et les cumuls.

⁴ La circulaire n°360 du 28 avril 1992 « Augmenter la transparence et l'accessibilité de l'administration » a prévu une première mesure, à savoir l'indication systématique sur toute correspondance du nom, de la qualité et du numéro de téléphone de l'agent en charge d'un dossier. Cette circulaire bien que de portée juridique mineure a bénéficié d'une portée symbolique majeure et a représenté un tournant psychologique marquant.

Il reprend toutefois la notion de transparence dans le contexte de la liberté d'expression des agents, de leur obligation de motiver les actes administratifs individuels qu'ils édictent, de l'obligation d'informer le public et de la nécessité de partir du principe que tous les documents administratifs sont publics sauf exception.

- *Les aspects socio-politiques et démocratiques*

Le principe de transparence est donc apparu sous une forme politique et hors du contexte *NPM*, avec l'octroi de droits politiques nouveaux aux citoyens. Il contribue à l'essor de la démocratie participative qui apparaîtra beaucoup plus tard consécutivement à la seconde guerre mondiale et à l'émergence de mécanismes de concertation économique et sociale.

A l'origine, la transparence des actes des autorités publiques représente donc une avancée démocratique majeure. En tant que droit d'accès aux documents publics, la transparence représente la possibilité d'observer, de suivre et le cas échéant d'influencer les processus décisionnels en y interférant (Curtin et Mendes, 2011).

Elle est l'expression la condition *sine qua non* de l'*empowerment* du citoyen, dans son pouvoir d'agir. D'abord le « pouvoir de » : celui de développer ses capacités, ses habilités, son sens critique grâce à la publicité des informations transmises ; ensuite « le pouvoir sur » à savoir celui de co-construire les politiques publiques ; enfin le « pouvoir avec » les autres, celui de l'initiative collective, de la méthode collaborative horizontale.

En tant que « valeur » publique nouvellement mise au premier plan (mais est-ce en soi une valeur ou un moyen ? voir plus loin), le concept de transparence s'approche le plus d'une « valeur » publique non seulement universellement acceptée mais surtout vigoureusement exigée par les citoyens. La transparence est ainsi devenue une sorte de critère ultime en matière de bonne pratique de gestion et d'éthique.

La publicité des actes de l'administration en tant que moteur de circulation de l'information à l'égard des gouvernés et la motivation des décisions administratives, comme contrainte de justification imposée à l'autorité à

l'égard des destinataires sont à l'origine des valeurs modernes indépendantes de l'approche néo-managériale de l'administration. Leur genèse est juridique (lois et jurisprudence) et démocratique.

Elles représentent d'ailleurs un « coût de transaction »⁵ à savoir une charge administrative très lourde de traitement des demandes des citoyens qui désirent accéder à un document, une information, en recevoir une copie ou tout légitimement comprendre une décision de l'administration

Aujourd'hui l'ancien paradigme du secret et du silence des services est complètement renversé et la transparence synonyme de démocratie est devenue un incontournable « impératif catégorique », d'autres diront un facile alibi démocratique.

Comme modèle absolu, l'Organisation Non Gouvernementale anglo-saxonne *article 19*, fondée en 1987 à Londres par un homme d'affaires américain, mène des campagnes pour défendre les libertés civiles, dont le fameux article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme contenant le principe de la liberté d'expression. Cette association internationale milite très activement en faveur du principe de la publicité par défaut pour tous les actes des autorités publiques⁶. Cela signifierait pratiquement que sauf dispositions contraires expresses, le principe deviendrait celui de la publication et du libre accès à tous les actes administratifs et gouvernementaux.

En contre-pied, le Groupe européen de travail consultatif et indépendant article 29 (issu de la Directive 95/46/CE sur la protection des données à caractère personnel) traite des aspects normatifs et politiques du respect de la vie privée et du traitement de données personnelles.

Ces objectifs contradictoires poursuivis par ces deux groupements illustrent bien la recherche permanente d'un juste équilibre entre droits collectifs comme celui de l'accès maximal du citoyen à l'information publique et la protection des libertés individuelles tel le respect de la vie privée.

⁵ . Les coûts de transaction regroupent les coûts de recherche et d'information,, les coûts de négociation et de décision », les « coûts de surveillance et d'exécution.

⁶ Voy, aussi dans un autre domaine, la même logique. En France la loi du 12 novembre 2013 renversant la présomption générale selon laquelle le silence de l'administration à une demande valait refus. Dorénavant le silence prolongé vaudra acceptation tacite.

- *Les exceptions et limitations à la transparence*
La transparence et les impératifs de discrétion et de secret

La politique de transparence doit se concilier avec les impératifs éthiques de l'administration que sont la discrétion et le secret. A ce sujet, le Code international de conduite des agents de la fonction publique des Nations Unies de 1996 dispose en son article 10 sous le chapitre « Informations confidentielles » que la confidentialité des informations détenues par des agents de la fonction publique doit être strictement respectée, à moins que la législation nationale, le devoir à accomplir ou les besoins de la justice n'exigent qu'il en soit autrement. Les agents de la fonction publique sont tenus de respecter ces consignes alors même qu'ils ont cessé d'exercer leurs fonctions.

Ainsi on considère généralement que la discrétion protège le bon fonctionnement du service, ses stratégies, ses tactiques, alors que le secret protège les utilisateurs (le secret médical, le secret des affaires...) ou certains aspects sensibles de l'activité étatique (le secret défense) (Vigouroux, 2006).

Selon Vigouroux (2006), « Discrétion et secret se rejoignent dans la *confidentialité* qui est nécessaire à l'impartialité ». Pour traiter de façon égalitaire ses interlocuteurs, une attitude de discrétion systématique est préférable (cf. notamment en matière de marchés publics où le secret du contenu des offres lors de la phase d'évaluation est un préalable essentiel à un déroulement équitable de la procédure).

Par ailleurs, la règle de l'anonymat dans les services publics fut longtemps de rigueur car elle était censée assurer une gestion moyenne et neutre. Elle prétendait protéger l'administration et ses agents des pressions et sollicitations externes.

L'anonymat permettait selon R. Catherine et G. Thuillier (1969) « *un certain nivellement apparent des individus et une certaine distanciation vis-à-vis d'autrui* » Cette philosophie administrative est aujourd'hui dépassée et l'anonymat d'une prestation suscite plutôt la suspicion à l'endroit du service rendu et de sa qualité. Cet anonymat du courrier fut supprimé en 1992 dans le cadre de la charte de l'utilisateur des services publics (cf. note bas de page 4).

4. Le New Public Management et son influence sur la transparence

Selon le chercheur Raphaël Audria (2004) de l'Université de Genève, le *New Public Management* contient à certains égards dans son essence propre, la fin de la transparence qu'il prône. En effet, le NPM prend source dans un modèle de management privé qui se méfie de la transparence dans son principe, ses coûts et ses conséquences.

De fait, le transfert de certaines fonctions publiques vers le secteur privé peut avoir comme conséquence d'interdire tout accès aux documents administratifs. « *La transparence devient pour le manager, qui a un impératif de rationalisation économique et de performance, une source de dépenses peu ou pas justifiable parce qu'il est difficile voire impossible d'en quantifier les résultats [de la transparence NDLR] et de les traduire en termes d'indicateurs de performances.* » (Audria, 2004).

D'après le Professeur australien Richard Mulgan (2000), « *Par essence, le secteur privé ne tolère pas le degré de transparence qu'on demande au secteur public* ». Il reste rétif à l'application de la transparence.

Le principe de transparence dans les entreprises vise à informer de ses décisions et de ses activités, les « ayants droits institutionnels » (*institutional stakeholders*) explicitement désignés et s'adresse moins à un « public » indéfini (Deneault, 2013).

François Dupuy (2012) nuance ces analyses : « *Il y a dans l'entreprise un mythe de la clarté semblable à celui de la transparence qui traverse tous les pans de notre société. On sait que derrière cette recherche frénétique de clarté (au moins sur ce que font les autres) se cache la nécessité pour tous les acteurs de réduire l'incertitude qui les entoure.* ». Dans cette approche de la transparence, la clarté sécurise tous ceux que l'imprévisibilité de l'avenir angoisse.

Toutefois l'extrême complexité des montages juridiques hybrides (public-privé) en particulier des *Public Private Partnership* non institutionnels dans le sens où il n'y a pas création d'une nouvelle personne morale comme une Société d'Economie Mixte, mais un partenariat contractuel. C'est souvent le cas dans les domaines du logement, de l'enseignement, des hôpitaux et cela facilite l'opacité voire l'occultation de certaines opérations et des comptes.

Cela fait aussi échapper ces partenariats aux conventions internationales, européennes, et aux lois sur l'accès aux documents publics.

Un autre impact du *NPM* sur la transparence est le risque d'un glissement d'une politique d'information à une politique de communication commerciale, de *branding* (ou du marketing dans le cas présent, administratif) axée sur la réception et la perception du produit. Le concept de publicité des actes de l'administration s'oppose en réalité au concept publicitaire en ce qu'il est plus focalisé sur le contenu technique de l'acte lui-même et parfois sur son processus d'élaboration.

Dans le cadre d'une logique gestionnaire, la transparence vise à ce qu'il y ait une réelle imputabilité (traçabilité) des prestations et une responsabilisation dans la qualité (de sorte, aussi, que chaque client bénéficie de la même qualité) et de la quantité produite.

La transparence est donc étroitement corrélée à la reddition de compte par les collaborateurs, à leur justification comptable. Elle ne porte pas et ne vise pas le fonctionnement des mécanismes internes des pouvoirs hiérarchiques.

Dans cette optique, la politique de transparence sert également à classer les institutions (les hôpitaux, les écoles) et leurs personnels, via une évaluation.

Mais pour que la transparence soit salutaire et constructive, il est nécessaire qu'elle soit « ciblée » et que les données récoltées soient fiables, exploitables (déchiffrables). Les données rendues publiques doivent aussi permettre d'effectuer des analyses comparatives et de tenir compte de la complexité des enjeux. Elles doivent idéalement être mises à disposition sous une forme pédagogique sans être pour autant dénaturées. Trop souvent, le rendu des résultats est souvent simplifié voire caricaturé en raison de l'hyper complexité au bénéfice de la superficialité des apparences, du *branding*, de l'e-reputation et du marketing politico-administratif.

La Commission européenne, qui fut un des promoteurs du *New Public Management* établit un lien entre l'augmentation de la transparence et la croissance : « *L'efficacité de l'administration publique est essentielle à la compétitivité de l'économie de l'Union européenne. Sa modernisation fait partie des cinq priorités recensées*

*par la Commission en 2012 puis en 2013 dans son examen annuel de la croissance. La réforme des procédures de passation des marchés publics, la dématérialisation de l'administration publique, la réduction des charges administratives et l'augmentation de la transparence sont autant de **vecteurs de croissance**.⁷»*

5. La transparence électronique et l'e-gov.

La notion de transparence électronique est naturellement postérieure à l'arrivée du *NPM*. La révolution numérique (axée sur la logique binaire et fermée des algorithmes) va en réalité fournir pour le meilleur et pour le pire au *NPM* de nouveaux et puissants instruments de mesure, d'évaluation et de contrôle.

La Directive européenne 2003/98/CE du 17 novembre 2003 a prévu la réutilisation des informations du secteur public par le secteur privé.

Selon cette directive qui vise notamment à promouvoir la création de produits et de services d'information par les entreprises privées en vue de créer de la valeur ajoutée, en limitant les distorsions de concurrence, les données publiques sont les informations figurant dans les documents produits ou reçus par les administrations.

L'Union européenne fait le pari de développer le marché de l'information publique, porteur de croissance économique tout en le conditionnant au respect de plusieurs principes de transparence, de libre concurrence, de libre accès, de non-discrimination, de numérisation progressive, de bonne gestion publique et privée, de respect des règles de protection des données personnelles, des droits de propriété intellectuelle.

La démarche étatsunienne qui a aussi été comme on l'a vu pionnière en matière juridique (cf. supra le *Freedom of Information Act* en 1966) est devenue plus proactive que l'approche continentale traditionnellement axée par sa

⁷ Communiqué de presse du 26 juin 2013 de la Commission européenne au sujet de la facturation électronique (*e-invoicing*) dans le cadre des marchés publics (*e-procurement*).

culture, sur des dispositifs constitutionnels ou législatifs plus statiques et passifs.

Aux Etats-Unis, le *Memorandum on Transparency and Open Government*⁸ (2009) est le premier acte exécutif portant la signature du Président Obama. La notion clé d'*Open Government*, donc de gouvernement ouvert ou de gouvernement transparent est au cœur du dispositif de la politique démocratique et administrative du président américain.

Le président Obama insiste clairement sur le fait que l'*Open Government* promeut l'*accountability* (la reddition de compte) ce qui améliore la performance. Performance aussi dans le sens d'éliminer les gaspillages, de faire des économies, de rendre un meilleur service à la population.

Le site US data.gov qui contient l'ensemble des données publiques consultables a été lancé en mai 2009.

Il s'inscrit dans la ligne de pensée selon laquelle « La lumière du soleil est le meilleur des désinfectants » contre la corruption et le gaspillage selon la célèbre formule du juge Brandeis de la Cour suprême au début du XXe siècle (1914).

Les objectifs déclarés du plan d'action de l'*Open Government*, sont d'améliorer l'intégrité publique, de gérer les ressources publiques de manière plus effective, et d'améliorer les services publics.

La nouvelle phase de l'*Open Government* vise désormais la réalisation d'un *Global Open Government Partnership (OGP)* qui est une initiative multilatérale de 2011, en collaborant avec 63 autres pays participants à ce jour qui vise cinq grands enjeux⁹. C'était déjà le cas avec l'Inde à travers l'*U.S.-India Open Government Dialogue*. Les deux pays sont partenaires depuis 2010 pour faire sortir une *Data.Gov-in-a-Box*, qui est une version *open source* du portail américain *Data.gov* et du portail indien *India.gov.in*.

L'*US National Plan* (2011)¹⁰ qui exécute sur un plan national l'OGP, concrétise le mémorandum par vingt-six actions à mener comme par exemple le renforcement de la protection des *whistleblowers* appartenant au personnel

⁸ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment consulté le 17 mars 2014.

⁹ Améliorer les services publics, accroître l'intégrité publique, gérer plus efficacement les ressources publiques, créer des communautés plus sécuritaires (désastres, menaces environnementales, etc..) et accroître l'imputabilité corporative.

¹⁰ http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us_national_action_plan_final_2.pdf consulté le 17 mars 2014.

gouvernemental, la déclassification de certaines informations relatives à la sécurité nationale, la professionnalisation du personnel de l'administration chargée du FOIA. Un deuxième *National Action Plan* a été lancé le 5 décembre 2013, par le biais d'un dialogue en ligne (*Open Conversation*) avec les citoyens. Fin juin 2013, les membres du G8 ont signé une "Charte pour l'ouverture des données publiques" (*open data*) qui affirme le principe de gratuité de leur réutilisation et privilégie les formats ouverts.

- *Les dispositifs numériques de transparence en Belgique*

La législation fédérale belge du 7 mars 2007 a transposé la Directive européenne 2003/98/CE précitée concernant la réutilisation des informations du secteur public à des fins économiques par le secteur privé. Elle a mis en place un comité de la transparence qui a pour mission d'établir un registre d'informations mises à disposition à des fins de réutilisation en vue de la création de produits et de services, ainsi qu'une commission de recours pour la réutilisation des informations du secteur public. La composition de cette Commission est "multiculturelle": elle associe des représentants des secteur public et privé ainsi que des milieux scientifiques.

Dans le droit fil de la Directive européenne de 2003 qui charge les Etats membres de faciliter la recherche de documents administratifs disponibles à des fins de réutilisation, il est prévu de répertorier les documents, de standardiser leur présentation, l'offre de licences, les tarifs de rétributions, etc... Pour aider les Services Publics Fédéraux, un comité fonctionnel, le comité de la transparence a été mis en place. L'Agence pour la simplification administrative (ASA) relevant des Services du Premier Ministre apporte son concours tant au niveau juridique qu'administratif, aux travaux de ce comité.

Le comité de la transparence est composé de représentants des services publics fédéraux, des autres institutions fédérales, du service de la communication externe et de l'ASA.

Pour faciliter la tâche des clients potentiels à la recherche d'informations réutilisables, celles-ci seront publiées dans un registre d'informations sur un portail fédéral en même temps que leurs conditions de réutilisation.

L'initiative open data belge développée par le Service Public Fédéral Fedict chargé de l'informatisation des administrations se trouve sur le site <http://data.gov.be/fr> (première mise en ligne le 29 septembre 2011). Fedict en sa qualité d'intégrateur de services fédéraux dans le cadre de l'e-gov, propose donc depuis peu, un site comportant des données ouvertes, mises à la disposition des citoyens par les services publics fédéraux et flamands (les ministères) et les institutions publiques fédérales et flamandes (les parastataux ou para régionaux flamands)¹¹.

Sauf mention contraire, les informations qui sont sur le site web « Open Data » peuvent être utilisées gratuitement, uniquement à des fins personnelles et ce pour autant que la source soit mentionnée. Lorsque, pour l'utilisation ou la reproduction de certaines informations, une autorisation préalable est requise, les restrictions d'utilisation sont mentionnées explicitement. Par ailleurs, Fedict stipule dans ses conditions d'utilisation ou de reproduction, qu'il conserve tous les droits de propriété intellectuelle sur le site web « Open Data ».

Un peu auparavant, début 2011, c'est la France qui était entrée dans l'ère de l'*open data*, en créant la mission Etalab. L'objectif de cette mission est de coordonner l'action des administrations d'État et d'apporter son appui à ces établissements administratifs pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques. Dix mois plus tard, Etalab ouvre son portail Data.gouv.fr.

6. La Nouvelle Transparence panoramique et son incidence sur le fonctionnement démocratique

En 2003, le concept de « sous-veillance » a été introduit par Steven Mann¹². Stimulée par les progrès gigantesques des technologies de l'information et de la communication, il s'agit d'une surveillance émanant du bas (d'où le terme sous) et orientée vers le haut, c'est-à-dire les autorités, les pouvoirs.

¹¹ Les parastataux sont des organismes d'intérêt public dotés d'une personnalité juridique distincte de l'Etat et soumis au contrôle de tutelle de ce dernier.

¹² Steven Mann, est professeur au département de sciences appliquées de l'université de Toronto, renommé pour son invention du concept de sous-veillance et pour son statut de cyborg, puisqu'il vit en permanence avec une caméra solidaire de son crâne.

L'expression « Surveillance inverse » qui est également utilisée, est plus limitative que « sous-veillance », car cette dernière place l'accent sur une « vigilance par la base » ayant vocation à « surveiller la surveillance », en analysant et en surveillant les systèmes de surveillance eux-mêmes et les autorités qui les contrôlent. Le contrôle a cessé d'être unilatéral pour devenir bidirectionnel, voire circulaire.

Aux Etats-Unis, le Président en personne a donné une application concrète au phénomène de sous-veillance au travers du site gouvernemental *Recovery.gov*. Cette plate-forme détaille l'utilisation faite par les pouvoirs publics de l'argent des contribuables américains, ce qu'on nomme *Track the Money* dans le cadre de *l'American Recovery and Reinvestment Act de 2009*. Barack Obama essaie ainsi d'assurer la traçabilité des deniers et la promotion de la gouvernance transparente. Les internautes ont également l'opportunité de signaler les fraudes, gaspillages et les autres abus (*Fraud, Waste, abuse*).

En France, avec une sensibilité plus latine, ce sont les citoyens qui ont créé un observatoire de l'activité politique. Grâce à *nosdeputes.fr* et *nossenateurs.fr*, chacun peut contrôler l'assiduité de ses représentants parlementaires. Les internautes y épinglent les élèves studieux, les cancre politiques, les absentéistes, etc. « *Au travers de leurs commentaires, les utilisateurs sont invités à créer le débat en partageant leur expertise* », explique l'association « Regards Citoyens », à l'origine de ces sites. Il s'agit donc d'une association de référence permettant le partage et la diffusion de l'information politique.

En Belgique, le site collaboratif *cumuleo* (www.cumuleo.be), publie un baromètre de cumul des mandats, fonctions et professions et sollicite l'aide des internautes pour compléter les données manquantes relatives au parti du mandataire.

Tout comme il apparaît que trop d'opacité bloque et insécurise la société, trop de transparence panoramique dans le sens d'une transparence à 360 degrés, pourrait aussi la détruire, en l'aveuglant (trop de lumière aveugle), en faisant de la scène publique un spectacle permanent sans autre réalité que son apparence. Comme le confirmait Pierre Rosanvallon (2008), l'hyper-visibilité est toxique et la transparence fictive rend le monde plus opaque.

Ainsi par exemple, enregistrer le travail des commissions parlementaires, revient à cristalliser les positions de chaque membre qui adopte alors le comportement caricatural attendu de lui. Cela empêcherait le véritable travail impliquant des amendements ou des concessions réciproques. L'absence de publicité des débats internes à une institution favorise le consensualisme.

Dans le même sens, une importante enquête menée aux Etats-Unis, dans les années 1990 a mis en évidence le fait que le Congrès apparaissait aux yeux du public comme l'institution politique la moins légitime (Hibbing, Theiss-Morse, 2002). Pour expliquer cette perception, les auteurs ont émis l'hypothèse que la plus grande transparence de l'activité parlementaire avait contribué au rejet de l'institution dans la mesure où les affrontements partisans, les marchandages, étaient devenus plus visibles et perceptibles. A rebours, la Cour suprême moins médiatisée, était beaucoup plus valorisée car elle paraissait plus unie, même si des avis minoritaires pouvaient être formulés. La présidence des Etats-Unis était mieux considérée pour des raisons analogues.

Une autre recherche des mêmes auteurs souligne l'aversion des citoyens pour l'arène politique conçue comme la sphère des affrontements partisans. Les citoyens, selon cette recherche (Hibbing, Theiss-Morse, 2002), ne souhaitent pas être plus impliqués dans le champ politique. Ils acceptent sans état d'âme la division du travail entre gouvernés et gouvernants, pour autant que les gouvernants fassent leur travail avec compétence et désintéressement. Bref les citoyens se satisferaient dans cette thèse, « d'une souveraineté électorale intermittente, une « démocratie furtive » (*stealth democracy*) » (Rosanvallon, 2008).

7. La dénonciation pour renforcer la transparence en rendant publics certains comportements ou pratiques

Les dénonciateurs ne sont pas forcément des délateurs. On considère généralement que les dénonciateurs sont inspirés de motivations moralement élevées et veulent informer l'ensemble de la société de son dysfonctionnement en révélant des informations tenues secrètes.

Ces lanceurs d'alerte (en anglais *whistleblowers* littéralement ceux qui soufflent dans le sifflet du policier) ont donc une dimension sociétale et éthique. Ils sont les agents par excellence de la transparence. C'est le cas notamment dans le domaine de l'environnement, du nucléaire ou de la santé publique. On les appelle alors des lanceurs d'alerte. Ils sont les « nouveaux désobéissants ».

Ces « grands » lanceurs d'alerte privilégient la défense de valeurs (principes) supérieures à l'intérêt qui semble devoir résulter du seul respect du principe de légalité. Les enjeux sont alors sociétaux (lutte contre la corruption, la torture, les fraudes, l'espionnage électronique des citoyens). Leur combat rappelle toutefois que la transparence pour des motifs les plus nobles ne peut être une valeur absolue, dans le sens où elle ne souffrirait aucune exception, sauf évidemment à mettre en péril d'autres droits de l'Homme, comme le respect de l'intimité ou le droit à la sécurité.

Et puis il y a la dénonciation (délation) ordinaire de comportements individuels, de « détails » (il ou elle fait des copies de livre scolaire au bureau, n'est pas vraiment malade, était en état d'ébriété, etc.), qu'il ne faut pas mettre sur un même plan. Il y a aussi les dénonciations de mauvaise foi pour contrer des intérêts privés et en favoriser d'autres par la même occasion.

Sur le plan de la réglementation déontologique, on retrouve la dénonciation comme un devoir légal incombant à tout fonctionnaire ayant eu connaissance d'un crime ou d'un délit lors de l'exercice de ses fonctions, en application du Code belge d'instruction criminelle (il n'y a pas de sanction pénale prévue en cas de non-respect), mais s'imposant aussi à tout citoyen.

Le système américain du *Whistleblowing* est à l'origine de l'introduction des dispositifs de dénonciation dans l'Europe contemporaine.

La première loi américaine date en effet de 1935 il s'agit du *National Labor Relations Act*. Dans certains Etats fédérés, la loi récompense les *whistleblowers*, employés du secteur public qui dénoncent les inconduites, en leur accordant un pourcentage des montants économisés par l'administration grâce à leur intervention.

Ceci dit, la dénonciation est aussi un des plus vieux métiers du monde. A défaut de ministère public, les citoyens des antiques cités grecques

pratiquaient la dénonciation. Cette dernière n'a toutefois pas le caractère péjoratif qu'on lui connaît dans les sociétés latines ; elle apparaît au contraire comme un acte civique visant à protéger la communauté entière des agissements des mauvais citoyens¹³. Les dénonciateurs professionnels appelés sycophantes (littéralement « ceux qui découvrent les figues ») vivent de leur succès devant les tribunaux puisqu'ils espèrent obtenir une partie des biens confisqués ou de l'amende et ont mauvaise réputation car ils agissent par esprit de lucre. Mais celui qui n'a pas recueilli le cinquième des voix de juges à l'issue du procès est condamné en retour à de lourdes peines.

Le *NPM* est resté très partagé, prudent et divisé sur cette pratique de la dénonciation redoutant sans doute un effet boomerang dans le sens où des collaborateurs pourraient en juste retour dénoncer les mauvaises pratiques de leurs dirigeants.

Les consultants et les tenants du *NPM* font plutôt appel aux nobles valeurs du courage de la modestie et de la lutte contre les préjugés selon lesquels par exemple, les dénonciateurs seraient des gens isolés, mécontents et amers qui se vengent, pour promouvoir la dénonciation. Bien au contraire, dans cet éloge de la dénonciation, les dénonciateurs sont perçus comme des collaborateurs productifs, appréciés, engagés qui s'identifient avec les objectifs formels de leur organisation et manifestent un fort sentiment de responsabilité professionnelle (De Bie, *et al.*, 2012).

Toutefois, la crainte du scandale et de la perte de réputation est bien présente chez les employeurs, en sorte que les dispositifs préconisés privilégient les voies internes de l'entreprise qui ont le mérite d'être plus discrète.

Ainsi, selon certains consultants, l'expression néerlandaise consacrée *klokkenuiders* qui signifie littéralement, sonneurs de cloches, ne reflèterait pas la pratique du bon professionnel qui doit signaler les irrégularités par les canaux internes appropriés. Il vaudrait dès lors mieux parler de « sonneurs de cloches silencieux » (sic). Un raisonnement analogue pourrait être tiré du souffleur dans le sifflet (du policier) qui devrait rester inaudible du moins dans un premier temps...

¹³Cf. *L'Histoire* septembre 2009 p. 12 et les propos du professeur Maurice Sartre.

Dans les administrations publiques fédérales, la loi du 15 septembre 2013 a pour objet la dénonciation d'une atteinte présumée à l'intégrité dans une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel.

Elle vise à confier au Collège des médiateurs fédéraux une compétence en ce domaine, et donc à élargir ses compétences actuelles de conciliation des parties. La loi est entrée en vigueur le 5 avril 2014. Elle instaure, auprès du Collège des médiateurs, un « Point de contact central pour les atteintes présumées à l'intégrité ». Ce point représente la composante externe du système de dénonciation d'une atteinte présumée à l'intégrité.

Une composante interne de personnes de confiance chargée de l'intégrité, dans chaque administration va être installée et constitue une première étape facultative de dénonciation. Le champ d'application est extrêmement large puisqu'il vise aussi bien les infractions pénales, que les risques sanitaires ou environnementaux ou le non-respect de procédures internes ou un manquement grave aux obligations professionnelles.

Des actes ou omissions de nature ou de portée différentes (infractions pénales et abus par exemple) sont mis sur un même pied. Une protection est accordée aux dénonciateurs de bonne foi.

En Flandre, en cas de dénonciation d'abus, de négligences ou de délits, dans l'exercice de leurs fonctions, auprès de l'Agence d'audit interne (2006) ou de l'*ombudsdienst* (2004), les fonctionnaires de l'administration régionale bénéficient d'une immunité et sont à l'abri de représailles sous la forme de sanctions publiques ou cachées de par le décret du 15 juillet 2002 fixant le *Vlaamse Personeel Statuut*.

Une des questions essentielles que posent ces dispositifs est de savoir jusqu'où aller. Quelles limites et significations concrètes conférer à « négligence » et « abus » faisant l'objet de dénonciations ?

8. Sur la notion de transparence en tant que valeur et instrument

La démocratie dont l'incarnation historique est dans la *polis*, la cité grecque, n'est possible que dans la mesure où se dégage un domaine public, aux deux sens différents de ce terme, à savoir les affaires publiques (intérêt public) et les pratiques ou procédures ouvertes (et donc dotées du caractère de pleine publicité) (Vernant, 1962). Cette exigence de publicité s'inscrit dans un double mouvement de démocratisation et de divulgation.

La transparence est un mouvement général que l'on retrouve aujourd'hui décliné selon diverses modalités : *open source* (code ouvert), *open data*, *open (free) access*, *open space*, *open campus*, *open government* etc.

Ces notions sont liées aux valeurs modernes de liberté et d'ouverture. En sous-jacence, se profilent les idées de décloisonnement, d'ouverture d'esprit, de libre circulation, de déréglementation. A cet égard, un lien évident avec les valeurs du service public, d'accessibilité et de quasi gratuité peut et doit être dressé.

Cependant, on perd généralement de vue que la transparence n'est pas seulement un principe politico-juridique reposant sur une « valeur », la publicité. La transparence est avant tout un moyen en vue d'une finalité tout en étant aussi un état d'esprit général. C'est un état d'esprit à la fois d'ouverture et de contrôle.

Le mouvement général de transparence est en effet accompagné de nouvelles formes de contrôle d'autant plus renforcé qu'il est caché, implicite et omniprésent.

Le concept anglo-saxon de régulation qui est une notion très large et protéiforme dans ses définitions, est en partie relié au *NPM* et à la notion de transparence. La transparence comme outil rejoint et renforce en effet la notion de « contrôle » régulateur.

La transparence est aujourd'hui une « valeur » mixte dans le sens d'une valeur du secteur public et d'une valeur revendiquée dans le monde des entreprises. Mais à vrai dire la notion de transparence est peu valorisée et mise en avant

par les entreprises privées. Le top 10 révélé par la dernière édition du baromètre des valeurs (2014) de l'index international des valeurs *corporate* publié par le réseau international ECCO et l'agence française Wellcom fait apparaître que les deux valeurs en tête sont la valeur innovation en tant que valeur représentant la conquête, qui l'emporte devant la valeur qualité qui est une valeur plus en phase avec la compétence.

La satisfaction du client intervient comme troisième valeur, et le respect de l'intégrité comme quatrième valeur. La valeur transparence n'apparaît pas dans le classement des dix premières valeurs.

A vrai dire, l'argument de la transparence semble légitimer bien des comportements pour autant qu'ils soient « transparents ». La transparence n'est pourtant pas tellement une valeur intrinsèque mais plutôt comme on l'a vu une valeur instrumentale, un moyen au service de la justice et de l'équité en démocratie.

Mais on peut se demander si cet outil n'est pas devenu, dans de nombreux cas, une finalité en soi, (Lascoumes, Le Galès, 2012) une notion-paravent (un écran de fumée en quelque sorte) ou un mode de justification d'une bonne politique éthique. La transparence est aussi une relation qui peut impliquer une certaine forme de réciprocité forcée. Il n'est en effet pas réaliste de penser une relation dans laquelle les citoyens ou les entreprises invoqueraient de façon absolue le secret de leur vie privée¹⁴ (de leurs revenus par exemple) ou de leur vie commerciale afin de ne fournir aucun renseignement aux services de l'Etat tout en revendiquant en même temps la transparence absolue de toutes les données et de tous les actes de l'Etat.

Il y a donc une relation de symétrie contrainte et si les citoyens réclament la plus grande des transparences, les services d'Etat de leur côté inventorient les différents segments de la société. La mise au point de politiques publiques pertinentes requiert en effet la collecte de données personnelles très précises sous la forme de métadonnées¹⁵ (par exemple, en vue de l'amélioration des politiques sociales) donc pour le meilleur et pour le pire (la surveillance

¹⁴ Bien qu'étalant pour beaucoup, une très large part de leur intimité sur les réseaux sociaux.

¹⁵ Une métadonnée est une donnée servant à définir ou décrire une autre donnée quel que soit son support et permet d'assurer le respect de la vie privée des citoyens qui ne sont pas nominativement identifiés.

administrative pratiquée par une bureaucratie minutieuse à des fins sécuritaires et gestionnaires).

La transparence est donc un instrument, un moyen partagé entre les différents acteurs sociétaux.

Au demeurant, il n'est pas si certain que la distinction entre données publiques et données privées soit aussi tranchée et statique qu'on pourrait l'imaginer. De fait, les données publiques ne sont souvent que le résultat d'un agrégat de données personnelles.

9. Conclusions : le droit et l'obligation de savoir au-delà des pratiques du *New Public Management*

Pour ce faire, un organisme indépendant devrait idéalement pouvoir vérifier, contrôler les informations et ainsi attester de leur véracité (la conformité) des données les plus importantes fournies au public.

La transparence présente au moins deux visages : un visage souriant et avenant de lutte contre la corruption, les conflits d'intérêts, les agissements illicites de certains lobbies et un visage plus répressif et contrôlant. La transparence donne donc indifféremment lieu à des possibilités d'émancipation et à de nouvelles formes répressives ou d'augmentation de la productivité.

Un usage sécuritaire ou gestionnaire de la transparence peut représenter une forme d'idéologie absolutiste du pouvoir qui veut tout savoir sur ses assujettis (le *panopticon* de Jeremy Bentham). L'impératif de transparence maximale conduit au triomphe de l'hypocrisie et au contrôle mutuel des citoyens.

Instrumentaliser la transparence à des fins performancielles équivaut à la dénaturer de ses finalités premières qui sont de nature éthique et démocratique.

La cible de la politique de transparence est donc déterminante au regard d'une démocratie respectant l'équité. Selon son orientation, elle pourra porter

la lumière là où l'opacité des montages financiers ou fiscaux profite aux plus nantis ou alors être au service du management en mettant en lumière les prestations pour les mesurer et en intensifier la productivité.

L'instauration d'un cadastre financier comme un outil au service de la justice fiscale est un exemple typique de la première hypothèse, les tableaux de bord multicritères avec indicateurs illustrent la seconde hypothèse.

D'un côté, la transparence « nue » qui consacre le droit de regard, le contrôle et la surveillance indirecte des citoyens sur les politiques publiques sert aussi comme on l'a déjà mentionné de « désinfectant » face à la corruption. Toutefois, la transparence dite « nue » risque, si elle n'est pas justifiée et mise en perspective, de devenir une source de confusion (en cas de forte illisibilité des informations) et de suspicion par exemple, en raison d'un affichage de façade. Cependant, la transparence « nue » semble appartenir à une époque révolue. Aujourd'hui, la mise en avant de présentations scénarisées d'évènements et l'exercice de virtuosité technique, marchande et rhétorique pour présenter des statistiques, un bilan, un projet font même douter de « la réalité de la réalité » (Boltanski, 2009) cf. dans le même ordre d'idées, le logiciel de retouche *Photoshop* ou *Auto-tune* qui est un outil numérique réajustant les fréquences vocales notamment des chanteurs, ces deux outils altèrent la réalité).

D'un autre côté, l'abondance d'informations résultant d'une politique de transparence maximale conduit généralement à un encombrement et à un déficit d'attention (un écran de fumée). Ne pourrait-on pas dans ce cas paraphraser le Cardinal de Retz au sujet de l'honnêteté, et affirmer que dans certains cas, la transparence serait l'habileté suprême ?

Pour d'aucuns, il existerait une exigence éthique de la transparence, à savoir ne pratiquer que la « bonne » transparence et donc la transparence à des fins positives. On perçoit de suite ce que l'adjectif qualificatif appliqué à la transparence, qui serait selon la circonstance, bonne ou mauvaise, porte comme dangerosité.

Comme nous le constatons une politique de la transparence démocratique navigue fatalement entre différents écueils. Une transparence excessive

limiterait nos libertés individuelles et collectives. Le dévoilement du fait « que le Roi ou le Prince est nu » entraîne un déclin de la croyance, de l'adhésion aux normes sociétales et donc de son efficacité symbolique.

En revanche, une politique de transparence faible ou inexistante fait le lit de l'arbitraire et du « bon plaisir » des gouvernants.

Une politique de la transparence équilibrée (équilibre aussi dans la relation entre transparence privée et transparence publique) serait donc nécessairement en clair-obscur ? La transparence serait-elle semblable à un élixir dont il faut calculer les doses sous peine d'en faire un poison ? Dans les faits, la transparence ne peut qu'être partielle et encadrée, qu'elle émane d'institutions publiques ou privées. La volonté de tout voir porte en elle un geste de violence.

La transparence est un des moyens d'atteindre des buts importants tel celui d'une citoyenneté plus vivante et responsable.

Bibliographie

AUDRIA, R. « New Public MANAGEMENT et Transparence : essai de déconstruction d'un mythe actuel » Thèse n° 567 présentée à la Faculté des Sciences économiques et sociales de Genève en 2004 par R. AUDRIA pour l'obtention du grade de Docteur ès sciences économiques et sociales cf. plus spécialement pp. 243 à 249.

Basilien, M.-L., « Le Lobbying européen ou le clair-obscur du dessein communautaire », colloque de la Fondation Res publica, « L'Europe au défi de la crise : « Le fonctionnement de l'Union » du 14 février 2009.

Berns, D., *Gouverner sans gouverner une archéologie politique de la statistique*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

Boltanski, L., *De la critique*, nrf essais, Paris, Gallimard, 2009, pp. 61-66.

Brandeis, L., *Other People's Money and How the Bankers Use It*, New York, Stokes, 1914.

Brin, D., *The Transparent society Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom?*, Cambridge, Basic Books, 1999.

Catherine, R., Thuillier G., *Introduction à une philosophie de l'administration* Librairie Armand Colin, 1969, p. 225.

Contet, L., et Ouimet, A., *Les gardiens de l'éthique*, p. 121. Ethique publique automne 2007, vol. 9, n° 2.

Curtin, D., et Mendes, J., « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011/1- n° 137-138.

De Bie, B., *et al., Weg met het keurslijf, integriteit bevrijdt !*, p. 36, Brussel, Politeia, 2012.

Deneault, A., « Gouvernance » *Le management totalitaire*, Lux Editeur, 2013.

Dupuy, F., *Lost in management. La vie quotidienne des entreprises au XXIème siècle*, Paris, Seuil, 2012, pp. 144-145.

Edel, F., « La Convention européenne du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics : premier traité consacrant un droit général d'accès aux documents administratifs », *Revue française d'administration publique*, 2011/1-n°137-138.

- Harlow, C., *Le droit et l'administration publique: rivalité et symbiose* in RISA n° 2 juin 2005, p. 303.
- Hibbing, J.R., et Theiss-Morse E., *Stealth Democracy: American's Beliefs About How Government Should Work* Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012.
- Mulgan, R., « Comparing Accountability in the Public and Private Sectors » *Australian Journal of Public Administration*, vol. 59, number 1, March 2000.
- Osborne, S., (ed.) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, 2010.
- Rosanvallon, P., *La légitimité démocratique*, Paris, Seuil, 2008.
- Vernant, J-P., *Les origines de la pensée grecque*, Paris, Puf, 1962.
- Vigouroux, C., *Déontologie des fonctions publiques*, Praxis, Dalloz, 2006.

Présentation de l'auteur

Alexandre Piraux est collaborateur scientifique à l'Université libre de Bruxelles et rédacteur en chef de la revue semestrielle *Pyramides* (CERAP-ULB) - www.cerap.be. Il a rédigé de nombreuses contributions dans le domaine des services publics au sens large, en particulier sur les thèmes de l'éthique publique et sur le sens d'une fonction publique moderne.

L'auteur a notamment coordonné le numéro 20 de la revue *Pyramides* consacré à « Copernic 10 ans après » (2010), qui a été traduit en espagnol par l'Institut national d'administration publique en collaboration avec l'Université Complutense de Madrid.

L'auteur exerce aussi des fonctions de conseiller juridique dans le domaine des marchés publics au sein d'une administration fédérale.



CRAIG

Présentation du Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance

Un des objectifs du CRAIG est de favoriser les échanges et les débats entre chercheurs -au sens large-, décideurs politiques, économiques, sociaux et administratifs. Dans ce cadre, le CRAIG s'attache notamment à mettre en ligne, via son site ou ses activités sur les réseaux sociaux, des informations (rapports, études et autres publications) et documents de débat relatifs aux politiques publiques, y compris les politiques de défense qu'aborde la présente publication.

Les publications n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne peuvent être considérées comme exprimant une position du CRAIG, sauf en cas de mention explicite.

CRAIG, Avenue de la Dame 40, 5100 Namur-Jambes, Belgique, <http://www.centre-craig.org>

ISSN 2295-6085

Publication gratuite

