

La transparence : entre mythe et réalité¹

Steve Jacob
Centre d'analyse des politiques publiques (CAPP)
Université Laval
steve.jacob@pol.ulaval.ca

Les notions de discrétion et de culture du secret structurent depuis longtemps la gestion publique et sont d'ailleurs des éléments constitutifs de l'idéaltype du fonctionnaire dépeint par le sociologue allemand Max Weber (Mayntz, 2010). En prenant appui sur le temps long de l'Histoire, il n'est pas trop risqué d'affirmer que pour l'État et de nombreuses institutions publiques, le secret est la norme et que la transparence constitue l'exception.

Cependant, au cours des dernières décennies, les citoyens de nombreux pays ont progressivement perdu confiance envers leurs institutions et les titulaires de charges publiques sont vus avec de plus en plus de méfiance et de scepticisme. Pour tenter de remédier à cette situation, la transparence a souvent été présentée comme une des solutions qui permettraient de reconstruire des ponts entre les électeurs et leurs représentants et entre les usagers et les organisations publiques (Bovens, 2010).

Dans une période où la transparence a été érigée en valeur publique dans de nombreux pays (Piotrowki, 2014), ce colloque nous offre la possibilité de réfléchir aux enjeux et limites d'une transparence réussie.

Dans cette communication, je vais tenter de poser quelques jalons dans cette réflexion en m'attardant sur les vertus que l'on associe à la transparence, en identifiant quelques défis et limites qui se posent lorsque les organisations politico-administratives initient ou mettent en œuvre des démarches qui concourent à la transparence.

Pour commencer, il est nécessaire de se demander ce qu'est la transparence.

1. Définition

La transparence, est une notion qui est souvent mobilisée mais rarement clairement définie. C'est aussi et surtout un concept polysémique et ambigu.

¹ Je remercie Anik Dupuis, auxiliaire de recherche au CAPP, pour sa contribution à la préparation de cette communication ainsi que le FRQ-SC Société et culture qui soutient financièrement les travaux de recherche de l'équipe du CAPP (Programme soutien aux équipes de recherche).

Il est possible de définir la transparence par sa principale fonction qui est de « permettre au public d'obtenir des informations sur les opérations et les structures d'une entité donnée » (Etzioni, 2010, p. 389).

En ayant une vision centrée sur les mécanismes, la transparence « comprend les structures juridiques, politiques et institutionnelles qui permettent aux acteurs qui se trouvent à l'intérieur et à l'extérieur du système politico-administratif d'avoir accès à des informations internes au gouvernement ou à une organisation publique. La transparence est accrue par tout mécanisme qui contribue à la divulgation publique de l'information, qu'il s'agisse de la liberté de la presse, des principes du gouvernement ouvert, d'audiences publiques ou de l'existence d'organisations non gouvernementales qui divulguent de l'information objective sur le gouvernement » (Finel et Lord (1999, p. 316 cité par Ball 2009, p. 298).

En résumé, la transparence représente « la conduite des affaires d'une manière qui rend les décisions, les règles et autres informations visibles à l'extérieur » (Hood, 2010, p. 989). Dans cette perspective, la transparence est une opération de mise en visibilité de renseignements produits ou d'activités réalisées à l'intérieur d'une organisation (publique).

Les deux enjeux essentiels qu'il convient de considérer lorsqu'il est question de rendre l'information accessible porte alors sur le contenu (quoi ?) et l'audience (à qui ?) (Flyverbom, 2015, p. 173). A cet égard, il est utile de rappeler que même les promoteurs les plus enthousiastes de la transparence s'accordent sur le fait que la transparence ne peut être absolue, c'est-à-dire qu'ils acceptent de la limiter afin de préserver d'autres valeurs comme la sécurité ou le respect de la vie privée (Etzioni, 2010, pp. 391-392).

La transparence apparaît comme un mantra de la gestion publique contemporaine. C'est une préoccupation croissante pour les organisations et les institutions. Les ministères et organismes (M/O) du gouvernement du Québec n'y échappent pas car les organisations d'aujourd'hui sont soumises à l'idéal et à la volonté d'une plus grande transparence qui résulte, soit de la pression juridique, sociale ou publique, soit de la conception que les organisations se font elles-mêmes de l'impératif de transparence.

Ainsi, certains auteurs considèrent que la transparence est érigée en principe fondamental quasi mythique qui permet de comprendre comment la société contemporaine doit fonctionner (Christensen et Cornelissen, 2015). Le projet de transparence reposerait à l'origine sur une mythologie de la révélation.

Pour rappel : un mythe c'est une description fondamentale du monde sous une forme narrative qui vise à donner un sens et une orientation à une communauté et à ses membres. Les mythes restent stables à travers plusieurs générations.

Il est possible de considérer que le mythe de la transparence se révèle dans les organisations à travers :

- les diverses pratiques de divulgation par lesquelles les organisations rendent l'information accessible à des tiers;
- la célébration et l'engagement général envers les principes d'ouverture et d'accessibilité même lorsque les organisations sont beaucoup moins ouvertes et accessibles qu'elles ne le prétendent.

Ce mythe de la transparence se concrétiserait dans deux finalités :

- la première est de rendre l'information disponible
- la seconde consiste à faire circuler de l'information

En ce qui concerne la disponibilité de l'information, l'information à laquelle le public a accès peut lui permettre de comprendre

- les aspects opérationnels d'une organisation (telle que la structuration d'un ministère);
- les processus décisionnels (ex. sur des questions budgétaires ou des procédures administratives générales);
- ou lui fournir des renseignements sur le rendement du gouvernement et des organisations publiques (à travers la publication de rapports d'activités ou d'indicateurs de performance par exemple).

Les définitions axées sur la circulation de l'information sont essentiellement relationnelles et tiennent compte de l'accès à l'information gouvernementale. Sa forme principale est la transparence externe (c'est-à-dire, lorsque des personnes de l'extérieur peuvent observer ce qui se passe à l'intérieur de l'organisation). Ce type de transparence se matérialise parfois dans des réformes qualifiées de réformes du « droit de savoir » et qui sont considérées comme des initiatives qui favorisent la « transparence vers le bas », de l'État vers la société.

2. Avantages / Vertus de la transparence

Quelles sont les fonctions de la transparence?

La transparence est considérée par certains comme un remède à tous les maux. Christopher Hood estime que la transparence a acquis une « signification quasi religieuse » et que la dévotion à la transparence a des racines anciennes (Hood, 2006, p. 3 cité par Christensen et Cornelissen, 2015). Cette dévotion a atteint une position prédominante dans la société moderne où la transparence est reconnue comme une dimension essentielle de la rationalité, du progrès et de la bonne gouvernance (Christensen et Cornelissen, 2015).

En un mot, la transparence serait parée de toutes les vertus et guérirait tous les maux. Le problème avec cette vision c'est qu'elle ne tient pas suffisamment compte des multiples matérialisations de la transparence.

En observant plus en détail les formes de la transparence, nous constatons que les instruments d'accès du public à l'information varient. Il est par exemple possible de distinguer une transparence proactive et une transparence réactive.

- la diffusion proactive fait référence à l'information que le gouvernement ou les organisations publiques rendent accessible au sujet de leurs activités et de leur rendement;
- la transparence réactive fait référence à un engagement institutionnel de répondre aux demandes des citoyens pour des types spécifiques d'informations ou de documents qui, autrement, ne seraient pas accessibles (Fox, 2007).

La transparence permet également de rééquilibrer les pouvoirs et de mettre fin à l'unilatéralisme voire à l'arbitraire administratif.

Concrètement, le postulat derrière cette compréhension de la transparence comme tentative de rétablir la symétrie entre l'État et ses citoyens et citoyennes est que : « si vous avez des informations, vous avez accès ; si vous avez accès, vous pouvez voir ; si vous voyez, vous comprenez ; et si vous comprenez, vous êtes libres » (Christensen et Cornelissen, 2015).

Cette finalité de la transparence s'inscrit directement dans l'esprit moderniste selon lequel l'information **est** la connaissance. Par conséquent, la transparence est considérée comme un remède nécessaire et puissant contre l'abus de pouvoir, la corruption ou la fraude.

C'est une de ces dimensions que l'on retrouve dans les lois d'accès à l'information qui se sont multipliées dans de nombreux pays à partir du dernier quart du XXème siècle.

Une autre finalité poursuivie par la transparence est de pouvoir accroître l'imputabilité et la responsabilité des décideurs et gestionnaires publics

Jeremy Bentham, le philosophe de l'utilitarisme considérait que « plus on est surveillé, mieux on se comporte ». Selon cette conception, la transparence aurait pour but d'influencer le comportement des titulaires de charges publiques et d'accroître la performance des organisations publiques (Etzioni, 2010, p. 393).

Il est vrai que les chercheurs en administration publique établissent bien souvent une relation entre la transparence et la reddition de comptes. Dans cette perspective, la transparence est associée à la notion de responsabilisation qui peut faire suite à un scandale. C'est par exemple le cas au Québec de l'adoption, en 2002, de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Dans cette optique, l'engagement envers la transparence organisationnelle repose, « sur la proposition que si les procédures et les méthodes sont soumises à un examen

minutieux [de personnes à l'extérieur de l'organisation alors], l'organisation est ouverte à la critique et, en fin de compte, à l'amélioration » (Strathern, 2000, p. 313).

Toutefois, la relation entre transparence et imputabilité n'est pas automatique. En effet, la diffusion d'information ne conduit pas nécessairement à la reddition de comptes s'il n'existe pas de mécanismes formels d'imputabilité qui permet de souligner les réalisations entreprises, de remédier aux situations problématiques voire de sanctionner certains individus lorsque cela s'avère être nécessaire Fox (2007).

Quels sont les effets de la transparence?

Récemment, des chercheurs (Cucciniello et al., 2017) ont évalué les effets et les impacts de la transparence au cours des 25 dernières années. Les principaux résultats de cette étude sont :

- La transparence gouvernementale n'est pas une panacée et n'a pas toujours des résultats positifs.
- La transparence est efficace pour atteindre des résultats, tels que l'augmentation de la satisfaction et la participation des citoyens, l'amélioration de la gestion financière et la réduction de la corruption.
- La transparence est moins efficace pour susciter la confiance et la légitimité du gouvernement au motif que les exigences formelles de transparence se réduisent parfois à un exercice défensif et à une communication à sens unique plutôt que dans l'établissement d'un véritable dialogue efficace (Hood, 2010, p. 992).

3. Défis et limites de la transparence

Peut-on être contre la vertu?

La réponse est oui. D'une part, certains critiques de la réglementation à outrance ont parfois eu tendance à déclarer que la « transparence est meilleure que la réglementation » (Wall Street Journal). Ce point de vue, oublie un peu trop rapidement que les normes et exigence de transparence sont une forme de régulation par d'autres moyens (il suffit d'en parler aux lobbyistes qui doivent s'inscrire dans un registre ou aux députés qui doivent déclarer les cadeaux ou autres avantages reçus au Commissaire à l'éthique) (Etzioni, 2010, p. 398). D'autres part, certains chercheurs promeuvent une approche critique de la transparence qu'ils perçoivent comme un instrument au service de l'idéologie néo-libérale qui promeut l'individualisme, l'entrepreneuriat et la reddition de comptes (Garsten & Lindh de Montoya 2008 cités par Birchall, 2015). Ces auteurs accusent donc la transparence d'être une nouvelle forme de contrôle disciplinaire (« *ordering* ») (Flyverbom, 2015).

Au-delà de ces critiques radicales de la transparence, il faut tout de même mettre en évidence les principaux défis et limites des approches centrées sur la transparence.

Quels sont les défis de la transparence?

- a. Une promesse rompue, les bottines ne suivent pas toujours les babines. Des recherches montrent que l'ouverture prônée n'est pas toujours mise en pratique. L'information circule rarement librement et les organisations gèrent l'accès à l'information de manière stratégique. C'est ainsi que pour faire face à l'incertitude, pour éviter de donner une mauvaise impression ou par volonté de contrôle, des organisations dissimulent ou retiennent souvent des informations.
- b. Trop c'est comme pas assez, le problème de la surabondance. Dans certains cas, il est difficile d'avoir une compréhension des choses en raison du flot d'informations accessibles. Il peut être stratégique de produire et diffuser une très grande quantité d'information dans le but d'affaiblir les notions classiques de transparence. La surabondance ou la saturation d'informations permet de rendre moins visible certaines choses (Baudrillard, 1988 cité par Christensen et Cornelissen, 2015).
- c. L'analyse et l'interprétation des données disponibles ne va pas de soi. Un peu plus tôt, j'ai indiqué que la transparence permettait d'émanciper voir d'autonomiser les citoyens. Cependant, dans certains cas, le public ne dispose pas des connaissances ou compétences pour être capable de comprendre les informations disponibles. Ainsi, la transparence organisationnelle rend les citoyens et les citoyennes dépendant.e.s d'intermédiaires comme les experts, les journalistes ou des groupes d'intérêts qui sont capables de traduire des informations complexes en mesures relativement simples qui leur permettent d'intégrer plus facilement ces informations dans leur vie personnelle (Etzioni, 2010, p. 401).

Pour conclure, le projet de la transparence sur lequel nous nous attardons aujourd'hui est indispensable mais il convient de le penser d'une façon nuancée pour éviter qu'il ne soit qu'un jeu de surfaces, un jeu ritualisé de signes de transparence qui se réfèrent sans cesse les uns aux autres sans trop se soucier de l'accent mis à l'origine sur les besoins de compréhension et de connaissance.

Bibliographie

- Ball, C. (2009). What is Transparency. *Public Integrity*, 11(4), 293-307.
- Birchall, C. (2015). 'Data.gov-in-a-box': Delimiting transparency. *European Journal of Social Theory*, 18(2), 185-202.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967.
- Christensen, L. T., & Cornelissen, J. (2015). Organizational transparency as myth and metaphor. *European Journal of Social Theory*, 18(2), 132-149.

Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 years of transparency research: evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.

Etzioni, A. (2010). Is Transparency the Best Disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18(4), 389-404.

Flyverbom, M. (2015). Sunlight in cyberspace? On transparency as a form of ordering. *European Journal of Social Theory*, 18(2), 168-184.

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17(4-5), 663-671.

Finel, B. I., & Lord, K. M. (1999). The Surprising Logic of Transparency. *International Studies Quarterly*, 43(2), 315-339.

Hood, C. (2010). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple? *West European Politics*, 33(5), 989-1009.

Mayntz, R. (2010). L'idéaltype wébérien de la bureaucratie et la sociologie des organisations. *Trivium [En ligne]*, 7. Consulté le 7 novembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/trivium/3781>

Piotrowski, S. J. (2014). Transparency: A Regime Value Linked With Ethics. *Administration & Society*, 46(2), 181-189.

Strathern, M. (2000). The tyranny of transparency. *British Educational Research Journal* 26(3), 309-321.