



**Le Dictionnaire encyclopédique
de l'administration publique**

La référence pour comprendre l'action publique

TRANSPARENCE

*Pierre Bernier, Professeur associé
École nationale d'administration publique
pierre.bernier@enap.ca*

La transparence est une valeur relationnelle qui s'applique dans toutes les sphères de l'activité humaine. De fait, tous les rapports sociaux sont matière d'appréciation à l'aune de ce critère.

Dans le domaine spécifique de l'administration et de la gestion, tant publique que privée, ce vocable prend pour acception générique la « qualité de l'organisation qui informe sur son fonctionnement, ses pratiques, ses intentions, ses objectifs et ses résultats¹ ». Visant tout autant motifs, substance, finalité des fonctions et activités que la communication qui les entourent, la transparence est vue comme un élément structurant de gouvernance.

Dans la sphère publique, toute transparence ne peut trouver assises et supports que dans la libre circulation des informations. Les personnes concernées doivent pouvoir accéder directement aux organisations, en connaître et comprendre les processus et les décisions ainsi qu'accéder aux renseignements reconnus d'intérêt public qu'elles détiennent. Complétant les notions d'intégrité et de responsabilité, la transparence se montre ainsi l'instrument privilégié pour garantir l'incorruptibilité. Elle s'avère même, parfois jusqu'à l'excès², un état *a priori* inattaquable synonyme d'honnêteté.

Bref, ce vocable à l'étymologie éloquente³ désigne l'état de révélation volontaire des éléments qui façonnent, structurent ou contribuent aux attitudes, comportements, actes ou discours afin d'en assurer une totale intelligibilité⁴. Sa logique intrinsèque est le dépassement de la figure primaire qui s'offre à la perception des sens afin de montrer le « paysage » des facteurs qui constituent l'infrastructure du fait tangible au sujet duquel cette image communique. Seul ce savoir permet de mesurer en quoi et comment ces éléments constitutifs, et la synergie de leur combinaison, sont explicatifs de la réalité perceptible.

¹ Définition proposée par le *Grand dictionnaire terminologique* de l'Office québécois de la langue française.

² Comme l'analyse l'éminent juriste américain Lawrence Lessig, connu comme défenseur de la liberté sur Internet, dans un article intitulé « Against Transparency: The Perils of Openness in Government », publié dans le magazine *The New Republic* en 2009.

³ Sachant que le préfixe *trans* signifie « au-delà » et le substantif *apparence*, « la manière avec laquelle paraît une réalité », il devient plus facile de saisir l'ambition de ce concept.

⁴ À l'opposé, le « secret » entretenu sur ces facteurs est « signe d'une incapacité à s'expliquer sur les principes de son action ou de ses valeurs, soit par inintelligence et manque de réflexion, soit pour déguiser des intérêts inavouables » (Cléro, 2006).

Une notion somme toute récente

Il fallut attendre le Siècle des lumières pour que le mot *transparence* soit utilisé pour qualifier indifféremment une attitude, un propos, un comportement ou une réalisation. Allouant un sens dérivé de concepts savants proches⁵, l'expression se veut complémentaire aux idées nouvelles (démocratie, droits fondamentaux, intérêt général, administration des affaires publiques, etc.) débattues à cette période. Instrumentalisé, ce terme prend alors le sens d'une condition nécessaire de la rupture espérée avec l'opacité capricieuse des procédés absolutistes *au bon plaisir du prince*. Ainsi, l'expression devient emblématique de la capacité des institutions et des personnes qui les animent d'incarner tant la lettre que l'esprit des principes d'égalité et de légalité, au cœur de la notion de l'État de droit alors en gestation.

Aujourd'hui l'affichage spontané, sans détour ni équivoque, des tenants et aboutissants qui justifient positionnement, orientations prônées, décisions et actions conduites est devenu une qualité relationnelle, qualifiée par certains de marque de civilisation, recherchée presque universellement. La transparence, tant dans la sphère publique que privée, se révélant en effet la condition nécessaire à toute démarche rationnelle d'attribution et d'entretien de la confiance.

Un achèvement tributaire de la communication

Peu de propriétés des rapports dans l'aire publique ont été autant analysées que celles touchant la transparence. La plupart des réflexions concluent à l'importance de la communication, vecteurs et protagonistes, en tant que support déterminant. Il en ressort que pour ne pas réduire à une « apparence » tronquée de la transparence, les informations rendues disponibles doivent être non seulement complètes et avérées, mais leur transmission, réalisée par un émetteur crédible, doit se montrer tout autant claire, cohérente, accessible et compréhensible pour les publics intéressés.

La transparence revendiquée en tant que valeur éthique ou déontologique, personnelle ou institutionnelle, repose sur des canons semblables. Elle ne se satisfait pas d'une offre d'informations amputées qui, volontairement ou par négligence, produirait une image partielle, embellie ou détériorée de la réalité factuelle objective. La communication adéquate proscrit l'utilisation d'allégories trompeuses ou de strass, mais exige authenticité, légitimité, vérité et sincérité⁶.

Un concept dont l'historique est parsemé d'écueils et de résistances

La reconnaissance d'un droit à « toute » l'information pertinente sur les affaires publiques et les obligations institutionnelles qui lui sont associées, tant le devoir de diffusion que les droits d'accès et d'usage, s'est répandue lentement.

La reconnaissance de ce droit remonte habituellement à l'adoption, en France, de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789)⁷ ou encore, dans la tradition anglo-saxonne, à la promulgation du premier amendement apportée à la Constitution des États-Unis (1791). Mais dans les

⁵ Notamment le concept « translucidité » qui désigne la transmission de lumière au travers de matières qui font écran, ou celui de « transparence » matérielle, soit la qualité physique de ce qui laisse voir au travers les formes et les couleurs d'un milieu, voire les dynamiques de mouvements et d'interactions (Le Robert).

⁶ Attributs qui incitaient sans doute déjà Jean-Jacques Rousseau à voir en la transparence « la vertu des belles âmes »!

⁷ L'article 15 stipule : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». La Révolution française a conduit également à prévoir dans la Constitution « la publication des lois et des règlements, ainsi que des jugements et des arrêts, mais aussi l'obligation de motiver les décisions judiciaires et de tenir en public [toutes] les audiences des juridictions comme les délibérations du Parlement » (Frydman, 2007).

TRANSPARENCE

pays, nombreux, qui se contenteront d'une pareille mesure sentencieuse, incontournable certes, mais qui en l'espèce peut ne se révéler que de portée symbolique, les effets palpables seront plus que lents à se manifester.

En clair, faute de dispositifs concrets (juridiques, administratifs et techniques) qui organisent de façon efficace une mise en application, seuls les recours devant des tribunaux de droit commun s'avéreront utilisables pour assurer d'effets cet énoncé : procédures lourdes, complexes, voire onéreuses, si tant est qu'un tribunal reconnaisse en telle requête matière à un droit opposable.

Une singularité marquante

Malgré ce contexte général de gouvernance publique où domine un raisonnement calqué sur les passivités de la logique juridique, il est mémorable que la Suède ait, dès 1776, adopté l'Ordonnance sur la liberté d'écriture et de la presse (*litt. Förordning om frihet att skriva och för Press*). La même année, la Finlande, alors « province » suédoise, promulgua la Loi sur la liberté d'édition et du droit d'accès aux documents officiels (*Laki ammatillisesta Kustannustoiminta ja oikeus tutustua virallisiin asiakirjoihin*), intitulé encore plus révélateur de la cible visée.

Immédiatement effectives, ces mesures marquées par un souci de proactivité ont été adoptées à l'instigation de Anders Chydenius (1729-1803), Finlandais reconnu père du « libéralisme » suédois. Leurs dispositions octroient concrètement à tout sujet du royaume le droit d'accéder aux actes des organes qui incarnent les pouvoirs publics, autorisent à en débattre publiquement et à les invoquer dans les diverses requêtes.

Ces cadres normatifs ont donc pour effet de rendre la gouvernance publique active sur le plan de l'information des citoyens. Un standard qui marquera durablement la culture politique et les mœurs dans les sociétés scandinaves avant d'influencer de façon déterminante, mais que deux siècles plus tard, l'adoption de pratiques similaires ailleurs dans le monde⁸.

Des initiatives longtemps occultées

Ces ordonnances prises en 1776 constituent les premiers textes approuvés par une instance parlementaire qui soumettent les pouvoirs publics à l'obligation de diffusion de renseignements sur leur conduite des affaires publiques. Une prestation officielle qui, supportée par des modes novateurs pour l'époque, instrumente pour la première fois information, débats et contrôles directs des citoyens.

Pourtant connu au-delà des frontières, ce fonctionnement restera longtemps confiné. Un peu comme si les brumes de la mer du Nord avaient eu un effet « rideau de fer » privant cette fois les populations du reste de l'Europe, et des territoires sous son influence, de pratiques pourtant indiscutables, soit celles d'outiller l'exercice de vérifications directes sur les actions publiques et, ce faisant, d'instrumenter un contrôle permanent sur la probité des dirigeants qui en ont la charge⁹.

⁸ Il faudra attendre le début du présent siècle pour que les principes de ces pratiques soient formellement reconnus par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression (2000 Rapport annuel, E/CN.4/2000/63).

⁹ Ce type de mesure est aujourd'hui présent dans près de 90 pays... y compris, mais sous conditions généralement restrictives, dans plusieurs des territoires de la sphère d'influence de l'ex-URSS, régime fédéral aux pratiques autoritaires qui implosa justement sous la *glasnos* (transparence) décrétée dans les années 1990.

TRANSPARENCE

Un écart semblable sera d'ailleurs constaté quand viendra le temps de lever les limites de diffusions imposées aux démocraties par la guerre 1939-1945 et de moderniser les mécanismes d'accès aux renseignements publics. La Suède sera le premier pays à légiférer en 1949, suivi de la Finlande en 1951. Quinze années plus tard l'idée atteindra le continent américain et la très influente Freedom of Information Act sera adoptée aux États-Unis (1966). Ceux-ci donneront une véritable légitimité à ce mode concret de transparence publique et quelques pays d'Europe continentale, dont la France, lui emboîteront le pas dans les années 1970¹⁰. Ces dernières années, de nombreux pays tels le Royaume-Uni en 2000, l'Allemagne et l'Inde en 2005, se sont finalement dotés d'un cadre juridique semblable.

Développements toujours inachevés?

Comment expliquer que pendant aussi longtemps les pratiques scandinaves exemplaires n'aient pas trouvé émule?

Pour saisir la très lente propagation de ce souci dans les États qui prônent les valeurs démocratiques, ainsi que pour réfléchir sur les enjeux contemporains, il est intéressant de s'inspirer de la chronologie séquentielle proposée par Archon Fung et ses collègues de l'école d'administration publique de Harvard (Fung, Graham et Weil, 2007). Traitant le sujet sous l'angle des politiques publiques et administratives, les auteurs distinguent aujourd'hui, dans toute société assoiffée de transparence, la présence de trois générations de mesures que les appareils publics s'efforcent d'emboîter.

Les premières mesures de transparence des organes publics

Les premières mesures visent naturellement deux aspects fondamentaux de la gestion publique : les conditions que doivent satisfaire les actes administratifs produits par l'administration et les attitudes et comportements attendus lors des contrôles officiels exercés sur les appareils politico-administratifs.

En ce qui a trait aux obligations de transparence touchant les actes administratifs contraignants à l'endroit des citoyens, des règles sont venues progressivement ceinturer la proclamation des normes (consultations publiques obligatoires, par exemple), la délivrance des contraventions, l'acte de leur signification et l'obligation d'information du contrevenant présumé des recours dont il dispose. En ce qui concerne la question des contrôles, un cadre légal est généralement adopté dès l'instauration d'un régime d'État de droit pour préciser objets, nature et destination des vérifications institutionnalisées (internes ou externes) de l'action publique et de ses agents.

Sous un tel régime, ces énoncés qui visent la transparence organisationnelle comportent standards obligatoires et règles déontologiques auxquels doivent se soumettre les titulaires d'une charge ou d'un emploi public.

¹⁰ Le Québec a, pour sa part, fait également figure de pionnier puisque dès 1982, il promulgua la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1) qui créait, de fait, la Commission d'accès à l'information du Québec pour en administrer le cadre. La Loi québécoise inspirera le Canada à légiférer (1985) et servira de référence à divers États américains et autres provinces canadiennes (Fouquet-L'Anglais, 2010).

Préconisations lors de la tenue de contrôles institutionnels

Sur le thème décisif des contrôles ou vérifications de l'appareil administratif, les critères qui favorisent la transparence prennent assises sur la logique du système bureaucratique, lequel voit en la structuration hiérarchique par paliers cloisonnés une condition nécessaire de transparence au plan interne.

Les conditions associées aux contrôles encadrés par le droit administratif obligent l'administration à se montrer ouverte et parfaitement visible à des fins de supervision par l'autorité hiérarchique compétente ou lors d'investigations menées par des organes hors structure spécifiquement mandatés à cette fin. Les conclusions de ces derniers audits qualifiés d'externes sont celles rendues publiques et, selon les régimes politiques, soumises à un examen de conformité des faits constatés aux diverses normes prescrites. Auditions généralement confiées au Parlement en vertu de la fonction contrôle sur le gouvernement (et son administration) que le régime politique lui reconnaît.

Transparence de la communication sur les résultats des contrôles dits « externes »

Ces pratiques de contrôles exercés par les représentants de la population se trouvent dans les systèmes politiques qui habituellement ont déjà proclamé principes et règles sur la liberté d'information et celle de la presse.

Comme pour les autres événements publics, les organes médiatiques se voient alors reconnaître le rôle de propagateur et de libre commentateur des conclusions de ces rapports, des faits constatés, concordants ou discordants aux normes légales ou valeurs éthiques, et des débats parlementaires qu'ils suscitent. L'exercice indépendant et autonome de cette responsabilité de rapporteur et de vulgarisateur d'informations de nature souvent technique concernant l'administration des affaires publiques est présumé avoir un impact et des effets éclairants sur la population.

Certes, il convient de reconnaître que ces communications assurent une part de la transparence ambitionnée. Et, bénéfice corollaire en régime démocratique, la qualité du traitement médiatique effectivement accordé permet au public d'apprécier la rigueur et l'efficacité des organes de presse qui en ont charge. Situation qui permet de mesurer leurs réelles capacités d'exercer ce « quatrième pouvoir » tant revendiqué, mais qui en certaines périodes dominées par les monopoles ou le souci du profit, comment garder la chose sous silence se révèle abusivement alléguées.

Compléments apportés à une panoplie d'instruments devenue lacunaire

Au cours de la dernière partie du XX^e siècle, les prescriptions initiales ont été complétées dans la majorité des sociétés démocratiques.

TRANSPARENCE

À l'échelle institutionnelle, des lois de portée générale¹¹ se sont vues introduites, souvent inspirées du modèle scandinave, visant un accès normalisé plus étendu aux informations sur le fonctionnement des appareils publics (principes et processus budgétaires, marchés publics, nominations, etc.) et aux renseignements sur la conduite des principales catégories de titulaires de charge publique, élus ou nommés.

Dans les mêmes temps, fut également bonifiée l'instrumentation de la transparence attendue avec l'apport de réformes majeures au cadre de gestion utilisé dans le secteur public. Destinées à révéler les performances de l'action publique, les modernisations les plus achevées prévoient même l'atténuation de l'anonymat des fonctionnaires, notamment par l'instauration d'une reddition de comptes des autorités administratives dans un cadre public, portant sur l'efficacité et l'efficience de leur gestion et la qualité de ses résultats.

La deuxième génération de mesures

Une deuxième génération de politiques de transparence comprend des mesures dites de transparence ciblée. Les motifs de ces initiatives découlent non seulement de la diversification et de la complexification des domaines de l'action publique, mais tiennent, également, à une vision structurante entretenue dans les sociétés complexes : celle des interdépendances et collaborations de plus en plus fréquentes, nécessaires ou imposées, des administrations publiques avec les entreprises du secteur privé.

Chronologiquement, l'intégration pérenne des pratiques de transparence de première génération n'apparaît qu'une fois arrivée à maturité. Leurs substances spécifiques prennent la forme d'une communication technique régulée directement adressée à un large public. C'est-à-dire non uniquement produite à l'intention des autorités publiques, ni évidemment qu'à des fins d'information de gestion et de contrôle interne d'entités dont l'action est réputée affecter les conditions dans l'aire publique.

Le cadre normatif de cette transparence ciblée fixe l'obligation de dévoilement de données factuelles par les institutions tant publiques que privées. Selon les sujets ainsi considérés d'intérêt public, la communication dressée doit fournir des renseignements avérés tantôt sur l'état des lieux, les opérations ou le fonctionnement, tantôt sur la nature des intérêts en jeu et leurs évolutions, les moyens mobilisés, les modes de production ou de fonctionnement et les résultats obtenus par les organisations ou les individus responsables. En fonction des domaines ciblés, ces communications officiellement consignées et rendues largement accessibles peuvent informer aussi bien sur le statut des acteurs, les processus décisionnels que la provenance et la gestion d'intrants et d'extrants directs ou d'externalités induites, etc.

¹¹ À titre d'exemples :

Adoption de lois organiques et normatives sur l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels;
Institution d'un Protecteur des citoyens, médiateur ou ombudsman;
Encadrement et contrôles des lobbys;
Désignation d'une autorité chargée de contrôler et de faire rapport publiquement sur l'application des règles de déontologie;
Obligation de déclaration d'intérêts pour les élus et les administrateurs publics, encadrement réglementaire de leur après-mandat;
Multiplication des enquêtes publiques (commissions d'enquête ou d'études de parlementaires ou d'experts) tenues sur des sujets variés afin de mettre en lumière des enjeux présents dans la sphère publique.

TRANSPARENCE

Ce mode de transparence impose donc par normes légales une production et une large diffusion d'information normalisée et comparable sur les produits ou les pratiques, voire les impacts qui affectent l'aire publique. Le cadre normatif de ces communications est déterminé par la puissance publique en fonction des effets ou résultats, recherchés ou non, découlant des activités menées par diverses composantes de la société civile ou par les administrations¹².

En résumé, les dispositifs s'efforcent de prendre en compte tous les acteurs dont la présence et l'action légitime, programmée ou pas, causent des inquiétudes ou sont susceptibles d'en soulever, voire de générer des obstacles ou des écueils au bon fonctionnement en société. La finalité recherchée par ces mesures est l'atteinte d'une capacité partagée plus grande d'anticipation et de compréhension des risques ou des dysfonctionnements susceptibles de miner la confiance des citoyens, notamment en l'aptitude des institutions collectives d'exercer les rôles de protecteurs ultimes qui leur sont reconnus.

Une troisième génération de mesures à la recherche de ses marques ?

Les mesures de la troisième génération de politiques publiques visant la transparence sont apparues au tournant du présent siècle. Ces initiatives sont la conséquence directe des progrès dans le domaine des technologies de l'information et des communications (les TIC). Elles se justifient notamment par leur pénétration accélérée dans tous les milieux en tant que vecteur de transmission et de supports d'interactions possibles.

Il est d'ailleurs habituel de regrouper ces dispositifs sous la bannière évocatrice de « Transparence 2.0 ». L'ambition se distingue des modes prônés antérieurement par le souci non plus seulement de donner accès et de faire comprendre les informations régies par la puissance publique, mais de fournir également de façon continue les moyens d'interagir et de participer directement au traitement de questions d'intérêt public.

Soutenu par l'expansion imprévue de multiples supports technologiques conviviaux, ce concept peut prendre dorénavant appui sur un « Web participatif ». Ce progrès technique offre des perspectives élargies à l'application de la notion de transparence dans la sphère publique dans tous les systèmes politiques.

Reste que des conditions doivent être réunies pour assurer la préservation de l'essentiel de la substance des valeurs toujours fragiles de l'héritage démocratique dans les sociétés de droit qui les prônent. Si la lumière du soleil était, il y a un siècle, « le meilleur des désinfectants disponibles »¹³, elle est vue aujourd'hui comme capable de tuer tout organisme vivant, donc fragile, qui s'y expose sans prendre des précautions minimales.

¹² Selon les territoires, se trouvent parmi les sujets ciblés l'information sur la performance du système scolaire, les maladies contagieuses dépistées et leurs progressions, les erreurs du système de santé, les rejets industriels toxiques, le nombre et les causes d'accidents dans les transports, les résultats et perspectives économiques, etc., que le nom des propriétaires d'entreprises soumissionnaires à des marchés publics, ceux des contributeurs aux partis politiques ou le curriculum certifié des candidats à une charge publique, leurs avoirs et, parfois, ceux de leurs proches.

¹³ Formule célèbre du juge Louis Brandeis membre de la Cour suprême des États-Unis (1916-1939) devenue leitmotiv des mouvements étatsuniens pour une transparence étatique inconditionnelle.

TRANSPARENCE

Bibliographie

- Cléro, J.-P. (2006). « Bentham ou les paradoxes de la transparence », *Cités*, n° 26, p. 101-114.
- Fouquette-L'Anglais, F. (2010). *De la transparence aux États-Unis*, Québec, Fondation Jean-Charles Bonenfant.
- Frydman, B. (2007). « La transparence, un concept opaque? », *Journal des tribunaux*, n° 6265.
- Fung, A., M. Graham et D. Weil (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Boston, Cambridge University Press.
- Lessig, L. (2009). *Against Transparency: Perils of Openness in Government*, New York, The New Republic, édition du 9 octobre.

REPRODUCTION	La reproduction totale ou partielle des définitions du <i>Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> est autorisée, à condition d'en indiquer la source.
POUR CITER	Bernier, P. (2012). « Transparence », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), <i>Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique</i> , [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
INFORMATION	Pour information veuillez consulter www.dictionnaire.enap.ca
DÉPÔT LÉGAL	Bibliothèque et Archives Canada, 2012 ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)