



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



ACTION PUBLIQUE

Recherche
et pratiques

Transparence
et action publique

Septembre 2023
2023/3

N° 18

ACTION N° 18 **PUBLIQUE**

Recherche
et pratiques

Directrice de la publication

Virginie Madelin

Rédactrice en chef

Marie Ruault

Co-rédacteur en chef

Edoardo Ferlazzo

Secrétaire de rédaction

Delphine Mantiene

Design graphique

Studio graphique des ministères économiques
et financiers (SG-Sircom)

Mise en page et maquetage

Desk

Si vous souhaitez consulter les numéros de la revue

Action publique. Recherche et pratiques,

rendez-vous sur le site

<https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications>.

Publication trimestrielle en accès libre – ISSN 2647-3135
(en ligne)

Pour vous inscrire à notre liste
de diffusion :

recherche.igpde@finances.gouv.fr

Réseaux sociaux :

Twitter : [@Igpde_recherche](https://twitter.com/Igpde_recherche)

Youtube.com/igpde



S'abonner à la revue :

Sommaire

Transparence et action publique

- 4 **Éditorial**
VIRGINIE MADELIN
- 6 **[Regards croisés] Transparence et action publique : principes, acteurs et enjeux**
ENTRETIEN ENTRE MURIEL DE FABRÈGUES ET DAVID DUPRÉ
- 17 **[Étude] La carte et le territoire de la transparence en droit**
JEAN-FRANÇOIS KERLÉO
- 28 **[Étude] La transparence dans les institutions européennes : mise en œuvre et obstacles**
STÉPHANIE NOVAK
- 42 **[Note réactive] Royaume-Uni : un standard de transparence des algorithmes publics**
JULIEN SOURIE
- 47 **[L'œil du chercheur] Revue d'articles et de thèses**

Éditorial

VIRGINIE MADELIN



Virginie Madelin
Directrice générale
de l'Institut
de la gestion publique
et du développement
économique

Qu'il s'agisse des modes de décision et du contenu des politiques publiques, de leur efficacité et de leurs résultats, qu'il soit question des carrières et des intérêts des acteurs politiques ou administratifs, des relations économiques et financières qu'entretiennent les organisations publiques avec leurs partenaires privés, la transparence est devenue une exigence forte de l'action publique émanant de la sphère politique et administrative pour justifier et légitimer son action. Cette volonté d'une plus grande transparence répond aussi aux attentes de la société civile d'être mieux informée et d'avoir des garanties quant à l'impartialité et à l'intégrité des acteurs publics. Plusieurs dispositions législatives et institutionnelles ont depuis plus de trente ans été mises en œuvre en faveur de la transparence, visant une plus grande efficacité de l'action publique, le développement de la confiance des citoyens envers leurs représentants et, *in fine*, un renouveau démocratique.

Ce numéro consacré à la transparence dans le champ de l'action publique réunit des contributions issues de différentes sciences sociales qui rendent compte d'un constat nuancé et rappellent que les attentes, les attributs et les effets de la transparence peuvent parfois être ambivalents. Le *Regards croisés* entre **Muriel de Fabrègues**, maître de conférences en sciences de gestion, et **David Dupré**, responsable du plaidoyer « Vie publique » de l'association *Transparency International France*, permet de revenir sur la notion elle-même, la façon dont elle s'est imposée dans le débat public, les acteurs qui la portent et les étapes législatives qui l'encadrent. Il est suivi d'un premier article du professeur de droit **Jean-François Kerléo** qui revient sur les racines, le périmètre et les significations de la notion de transparence en droit. La contribution de **Stéphanie Novak**, professeure en science politique et relations internationales, présente les effets et les limites des politiques de transparence dans les institutions européennes. Enfin, la *Note réactive* rend compte d'une réforme innovante sur la transparence des algorithmes utilisés par les acteurs publics au Royaume-Uni.

Excellente lecture !

Regards croisés

Entre recherche et pratiques

Les *Regards croisés* reposent sur un dialogue organisé entre une personne issue du monde académique et universitaire et une personne issue de l'administration publique sur un sujet d'intérêt commun.

Ce dialogue est animé dans le cadre d'une interview vidéo publiée sur la chaîne YouTube de l'IGPDE. Cette interview est également retranscrite et remaniée sous la forme d'un article publié dans cette revue.

Transparence et action publique : principes, acteurs et enjeux

Entretien entre Muriel de Fabrègues et David Dupré¹



Muriel de Fabrègues est maître de conférences en sciences de gestion à l'université de Paris Panthéon-Assas.

David Dupré est responsable du plaidoyer « Vie publique » chez Transparency International France.

Retrouvez cet entretien en vidéo sur le site de la revue

www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques

De quoi parle-t-on quand on évoque la transparence ?

Muriel de Fabrègues : La transparence, c'est selon *Le Robert*, la « qualité de ce qui laisse paraître la réalité tout entière ». On l'associe à la pureté. Jean-Jacques Rousseau disait qu'il voulait que son âme soit transparente. Il y a une dimension de « renvoi à l'intérieur » ; la transparence évoque quelque chose d'intérieur. Dans la vie publique, elle est liée à la vertu de l'impartialité qu'on trouve dans la déontologie de la fonction publique. Servir avec impartialité, servir de manière transparente, cela

s'oppose aux conflits d'intérêts qui sont associés plutôt à du trouble, à de l'opacité. Au départ, on visualisait plutôt une transparence affectée à des objets, à quelque chose de fixe ; quand on l'associe avec des comportements comme dans la vie publique, il faut la voir maintenant en mouvement.

David Dupré : Chez Transparency, on se pose naturellement la question de la transparence. Pour nous, la définition est une question identitaire. C'est intéressant que vous parliez de pureté, parce qu'en effet, c'est un mot très fort. Il y a une très bonne thèse de droit public sur la transparence² qui dit que c'est un « concept image ».

¹ Cet entretien a été animé par Marie Ruault, directrice de la recherche de l'IGPDE. Il a été enregistré le 5 juillet 2023.

² « La transparence de la vie publique en France », thèse de doctorat en droit public soutenue par Grégori Puydebois. Se reporter à la rubrique « L'œil du chercheur » pour plus de précisions.

Et l'image est tellement forte que, parfois, elle empêche même de réfléchir, elle mobilise des émotions, etc., parce que la transparence, c'est voir tout, tout le temps, de manière complètement accessible. Évidemment, cela ne peut pas être un idéal, ni une utopie. Si c'était une utopie, elle pourrait être inquiétante parce que la pureté est certes une très grande qualité, mais dans la vie publique ou dans la vie sociale, cela peut raisonnablement inquiéter. Chez Transparency International, nous ne rêvons ni d'une société transparente, ni d'une politique transparente : nous voulons qu'elle soit *claire*. Nous prenons la transparence comme un principe qui s'applique d'abord à l'action publique, c'est-à-dire aux processus décisionnels. En démocratie, ça n'est pas un problème, même si les acteurs publics ont évidemment le droit de ne pas tout rendre public en temps réel ! Ce n'est pas ainsi que l'on prend des décisions publiques. Une deuxième exigence a surgi au-delà de cette première transparence qui n'est jamais qu'une extension du principe de publicité : l'État appartient au public, il doit donc rendre des comptes aux citoyens. Désormais, le principe de transparence porte aussi une exigence tournée vers les acteurs et plus seulement vers les processus. La transparence saisit les décideurs, la manière dont ils prennent les décisions et ce qui peut les motiver, notamment leur rapport à l'impartialité, à l'intérêt général, à l'indépendance. Le principe de transparence revient à contrôler ce que vous êtes autant que ce que vous faites. Le principe de transparence implique un contrôle externe – ni dans l'entre-soi, ni au sein de l'administration –, qui rend publiques des informations, y compris personnelles, et entre en conflit avec d'autres principes fondamentaux, notamment celui du respect dû à la vie privée. Ce contrôle porte sur des informations rendues publiques, et même partagées. Il y a beaucoup, aujourd'hui, de répertoires publics. Pour être convaincant – ou rassurant –, ce contrôle doit être fait sous les yeux du public, de la presse – qui a un rôle important à jouer en démocratie –, mais aussi des ONG et des citoyens, tout simplement.

Comment la transparence s'est-elle imposée dans le débat public ?

Muriel de Fabrègues : Les décisions publiques, en tant qu'elles touchent les citoyens, doivent être prises de manière éthique. Dans cette configuration, une personnalité publique est soumise à des pressions, à des biais. Elle va alors changer

sa croyance plutôt que son action : c'est la dissonance. Son action ou sa décision sont soumises à des pressions comme des contraintes externes, mais vont aussi dépendre de structures d'autorité. Les citoyens sont bien conscients qu'un décideur politique a beaucoup de choix possibles et que la transparence de sa décision mérite toute l'attention. Le législateur, en mettant en place un dispositif de contrôle des intérêts et des patrimoines des décideurs publics, essaie de limiter ces biais. Je pense que la crise de la représentativité du monde politique couplée avec la médiatisation des affaires de corruption laisse s'immiscer le doute dans l'opinion publique. Les citoyens, aujourd'hui, ne font plus nécessairement confiance et ont besoin de cette transparence pour essayer d'y croire. C'est, à mon sens, le rôle de la législation dont le principe d'action vise à relancer la confiance. Le principe d'accès à l'information publique s'étend, avec par exemple l'*open data*, la République numérique, l'ouverture aux documents administratifs, les organigrammes, les annuaires des administrations, le répertoire national des entreprises... Avec les déclarations d'intérêt auxquelles sont soumis, entre autres, les hommes et femmes politiques, ce principe de transparence de leur patrimoine et de leurs intérêts s'est imposé dans la vie publique pour rassurer les citoyens.

David Dupré : Il y a un mot important, c'est le mot *doute*. Il y a un doute. Mon analyse, c'est que l'on vit une crise politique de longue durée qui porte sur deux objets. Nous vivons une crise de l'intérêt général : l'État est censé avoir le monopole de la définition des missions de l'intérêt général ; c'est au cœur de l'organisation politique de la France depuis au moins deux siècles. Or, aujourd'hui, il y a un doute. Ce doute touche aussi le système représentatif : nos représentants sont-ils vraiment nos représentants ? Ne sont-ils pas possédés par d'autres intérêts, par d'autres préoccupations, alors que les décisions qu'ils prennent sont source d'une grande insatisfaction ? Cette insatisfaction se reporte sur les décideurs : si les décisions prises ne sont pas satisfaisantes, c'est que le décideur est pris par d'autres intérêts, que l'intérêt général est capturé. De nombreux sociologues s'intéressent d'ailleurs à ce risque de « capture démocratique » : au fond, les institutions sont démocratiques, et l'expression des intérêts, les conflits d'intérêts potentiels viendraient capturer ce qui devrait être là le fonctionnement démocratique régulier. C'est une première préoccupation. Je trouve que c'est une hypothèse intéressante. Ce qui est certain, c'est qu'il y a

une véritable inquiétude et que la demande de transparence vient d'une insatisfaction, d'une forme de mécontentement ancré envers les politiques, l'administration aussi, envers l'État en général. On sait que l'État en France est important, donc une crise de l'État en France est forcément une crise profonde. Concernant la confiance, nous aimerions promettre le retour de la confiance, parce que la France est une société de défiance, notamment au niveau politique. Les travaux du Cevipof le documentent tous les ans, y compris à l'échelle européenne, en montrant la singularité française. Il y a une forme de malheur public français qui se traduit par une défiance importante. On dit souvent que les mécanismes de transparence de la vie publique sont là pour rétablir la confiance ; je suis un peu plus pessimiste – ou un peu plus réaliste. Je pense qu'ils sont utiles, et même nécessaires, mais je ne promets pas la confiance. Parfois, nous discutons avec des responsables politiques qui nous disent : « Regardez, on a fait beaucoup de choses. » En effet, beaucoup de choses ont été faites et pourtant, la défiance est toujours là. Peut-être alors que la question de la défiance se joue ailleurs ? L'action publique et les comportements des décideurs publics ont besoin d'être éclairés. Autrefois, les citoyens en démocratie exprimaient moins cette préoccupation. Aujourd'hui, celle-ci est forte et il faut y répondre. Nous sommes aussi une société très éduquée, et c'est l'aboutissement du processus démocratique. Nous avons un haut niveau d'éducation et un haut niveau d'information : les citoyens ont envie de comprendre, de savoir. Dans la mécanique représentative, les électeurs délèguent beaucoup, et en particulier leur souveraineté. Aujourd'hui, cette délégation se fait moins facilement, avec beaucoup d'interrogations. Voter une fois et faire le bilan cinq ans plus tard ne suffit plus. Les citoyens ont besoin d'avoir des garanties tout au long du processus.

Muriel de Fabrègues : C'est une nécessité pour les responsables de devoir expliquer ce qu'ils font s'ils veulent pouvoir gouverner. On ne présume pas *a priori* de la sincérité ou de l'impartialité d'une décision. Pour lever ces biais, il faut s'expliquer ; cette transparence est nécessaire. Il y a toujours ces suspicions, effectivement, de conflits d'intérêts. On voit bien qu'aujourd'hui, on ne croit plus aux gens animés d'un intérêt général ou aux personnes absolument désintéressées. Il y a très peu de personnes – comme cela pouvait être le cas concernant l'abbé Pierre – dont on peut penser qu'elles ont un intérêt pour tous, d'où la nécessité de trouver des dispositifs qui rassurent.

Les réseaux sociaux ont-ils joué un rôle dans cette évolution ?

David Dupré : La première loi de transparence est celle de 1988 sur le financement de la vie politique. Internet n'existait pas et les réseaux sociaux encore moins. C'est la première loi qui porte le nom « transparence », votée à l'issue d'une série de scandales qui ont montré un besoin de changement. Les mallettes d'argent liquide qui venaient financer les partis politiques, cela ne pouvait plus durer. Le législateur a donc réagi. On connaît mieux la loi transparence de 2013 qui crée notamment la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Les réseaux sociaux, je pense, interviennent dans un second temps aujourd'hui, parce qu'ils constituent un espace public spécifique. En effet, comme on publicise des choses, les réseaux sociaux s'en emparent. Cela vient souligner des aspects un peu désagréables en raison des enjeux de protection liée à la vie privée – un arbitrage entre les informations rendues publiques et ce qu'elles deviennent dans l'espace public. Malheureusement, les réseaux sociaux, parfois, ne font pas le meilleur usage de ces informations. Par ailleurs, ils jouent un rôle politique important, un rôle de pression aussi, mais pas tant sur la transparence. Je ne pense pas qu'ils aient joué un rôle vraiment moteur parce qu'en 1988 ou en 2013, nous étions dans un autre monde. Pour autant, ils mettent en lumière les limites ou des questions que soulèvent ces dispositifs de transparence de la vie publique.

Muriel de Fabrègues : Est-ce que les réseaux sociaux accroissent la transparence pour le citoyen qui se dit : « Je suis abonné au compte de mon Président, ou de tel homme politique que j'aime ou que je n'aime pas » ? Je pense que c'est politique. Pour moi, les réseaux sociaux et le numérique en général ne sont pas sources ni facteurs de transparence ; au contraire, ils peuvent être cause d'opacité, de questionnements. En ce qui concerne les réseaux, on pourrait les qualifier peut-être de réseaux d'influence, susceptibles d'apporter des informations partielles, mais pas de transparence.

David Dupré : La mise à disposition sur Internet d'informations rendues publiques apporte quelque chose de fondamentalement différent : l'accessibilité. Le législateur a d'ailleurs distingué les informations qui sont sur Internet librement accessibles, et d'autres qu'il faut aller consulter en préfecture. Didier Migaud, le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie

publique, évoque un million de pages consultées, principalement les déclarations, ce qui n'est pas négligeable en termes d'accessibilité et d'intérêt du public. Les dispositifs de transparence, même s'ils ont été pensés un peu avant l'ère du tout numérique, ne peuvent pas fonctionner sans cela. Il y a ensuite un enjeu de *data*, c'est-à-dire qu'au-delà des situations individuelles, on fabrique de la donnée analysable. Ces données doivent être à la disposition de la société civile, de la presse – on le voit de plus en plus dans le travail journalistique, avec un journalisme de *data* – et des chercheurs. Avec les données de nos 1000 parlementaires nationaux et européens, on peut commencer à faire un travail sociologique. Le numérique apporte aussi cela, c'est-à-dire qu'il rend plus forte la société civile.

Qui sont les acteurs, dans la sphère publique ou privée, qui portent ces questions ? Selon quels principes ou quels intérêts agissent-ils ?

Muriel de Fabrègues : Dans la sphère publique, des organismes ont été créés par le législateur. C'est plutôt la loi, le principe législatif, qui organise la transparence, alors que dans le secteur privé, les mécanismes à l'œuvre sont différents : c'est le domaine de la *soft law*. La Haute autorité de la transparence de la vie publique, créée en 2013, est chargée de recueillir les déclarations de patrimoine et d'intérêts, c'est-à-dire les contrats de travail, les contrats de consultants, le contrat de travail du conjoint, les mandats sociaux, les participations financières dans le capital de certaines sociétés. Ces déclarations doivent être faites par le Président de la République, par tous les candidats à la présidence de la République, tous les membres du Gouvernement et les collaborateurs de leurs cabinets ministériels, par les députés, les sénateurs, les membres du Conseil économique social et environnemental (Cese), ceux des Autorités administratives indépendantes (AAI), de la HATVP. Il y a des nuances ; certaines de ces déclarations de patrimoine et d'intérêts seront rendues publiques. Les autres sont gardées par la HATVP qui est chargée de les contrôler avec l'assistance de l'administration fiscale. Il y a tout un processus d'échanges avec la personne qui doit faire sa déclaration. Au niveau territorial, les présidents de conseils régionaux, de conseils

généraux, les maires, sont aussi amenés à devoir déclarer leurs intérêts ; puis les directeurs d'hôpitaux, directeurs de grandes administrations, responsables et directeurs d'entreprises publiques également.

David Dupré : Il y a 18 000 assujettis, c'est le chiffre de la HATVP qui a publié son rapport annuel il y a quelque temps. Mais cela ne signifie pas que toutes les déclarations sont publiques, loin de là. Au contraire, les déclarations de patrimoine vraiment publiques ne sont qu'au nombre de 55, alors que le débat politique se focalise souvent sur ce point.

Muriel de Fabrègues : On voit un énorme travail et ce n'est pas très agréable pour tous ces responsables de devoir dévoiler leur actif, leur passif et puis leur histoire. C'est certes intrusif, mais cet effort que l'État demande, par la voix du législateur, aux hommes politiques, en faveur de la transparence, est à rapprocher de l'extension du régime de la déclaration pour les individus, puisque le citoyen est lui aussi soumis à des devoirs d'information.

David Dupré : La HATVP est évidemment l'institution centrale pour la transparence de la vie publique. Elle a acquis des responsabilités importantes, que le législateur lui a confiées dès 2013, puis en 2019, avec la loi sur la fonction publique. Cette institution a trois missions essentielles. En premier lieu, recevoir et contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts. Ensuite, le contrôle des mobilités public/privé – le pantouflage, le rétro-pantouflage –, nouvelle mission qui lui a été confiée par le législateur en 2019. Sa troisième mission est d'encadrer le lobbying depuis la loi Sapin 2. Il s'agit d'une politique de la transparence, pas simplement d'un contrôle « à l'ancienne ». Depuis peu, la HATVP a pris l'initiative de publier quasiment tous les avis qu'elle rend sur les mobilités public-privé. Autrefois, elle les réservait – lorsqu'ils portaient sur la mobilité public/privé, par exemple – dans un souci de protection de la vie privée (professionnelle en l'espèce), de surcroît pour des gens qui quittaient la sphère publique. Il y avait un régime un peu entre chien et loup, certains avis étaient rendus publics, d'autres pas. On voit là une force du principe de publicité, du principe de transparence : quand on reste au milieu du gué, ça marche toujours moins bien. Sur le lobbying, la logique est un peu différente : un répertoire vient tracer non seulement qui sont les représentants d'intérêts, mais ce qu'ils font, c'est-à-dire leurs interactions avec l'ensemble des pouvoirs publics. La loi Sapin 2 a été fondatrice, mais le dispositif mériterait d'être

renforcé pour rendre le contrôle plus effectif. La HATVP est une institution centrale, mais elle n'est pas le monstre que certains décrivent. Je trouve même qu'elle est plutôt bienveillante. Elle dialogue beaucoup et accompagne les déclarants. Elle n'est pas là pour les piéger, mais pour assurer un contrôle efficace. En plus des trois missions que nous avons évoquées, elle fait la promotion de la culture déontologique. La HATVP est un peu le déontologue de la Nation. Elle n'a pas un pouvoir de sanction propre, mais *in fine*, elle peut saisir le parquet des manquements qu'elle constate ou met en évidence. Ce dispositif a été créé il y a dix ans à peine : il faut encore que les acteurs se l'approprient pleinement. La HATVP est là pour faire progresser la culture déontologique et faire changer les habitudes. Tout à l'heure, je disais que le contrôle porte sur les personnes et la façon dont les décideurs exercent leur mandat. Autrefois, les conflits d'intérêts n'étaient même pas conscients. Ils étaient partout et la question n'existait pas. Il y a dix ans, les pouvoirs publics se sont dit : « Mais en fait, ça existe peut-être, même si l'État vit sous le règne de l'intérêt général ». Le rapport Sauvé, en 2011, a lancé le mouvement et préparé la loi de 2013 ; le mouvement a été prolongé par le rapport Nadal en 2015 qui a jeté les bases de la loi Sapin 2. Le dispositif est solide, les acteurs doivent être accompagnés pour intégrer ces exigences nouvelles. La HATVP est centrale, mais n'a pas le monopole, c'est-à-dire qu'il y a des choses qui se font ailleurs. Par exemple, au sein de l'Agence française anticorruption (AFA), qui a été créée dans le même mouvement législatif par la loi Sapin 2, en 2016. L'AFA accompagne notamment les acteurs privés qui ont de nouvelles obligations en matière de prévention de la corruption. Il s'agit alors de la transparence de la vie économique. Les procédures de transparence sont utiles parce que la régulation par la justice pénale, longue et coûteuse, a ses limites. Elle n'attrape pas tous les contrevenants. D'où la mise en place en amont d'une mécanique et d'outils pour détecter, pour prévenir et pour faire changer les comportements de tous. L'AFA travaille en particulier sur les plans de prévention de la corruption au sein des entreprises. Elle le fait aussi avec les grandes collectivités locales. Le dernier acteur, c'est évidemment la société civile. En rendant des informations publiques, ces questions deviennent l'affaire de tous : la presse, les associations. Transparency, par exemple, est une association agréée par la HATVP. La HATVP a agréé un certain nombre d'acteurs associatifs pour dire : « Moi, je suis la HATVP. Je ne peux ni tout voir ni tout savoir des 18 000 responsables publics de mon ressort. » À un moment donné, il est normal

que les acteurs eux-mêmes puissent signaler des choses, ou des situations que la presse locale est susceptible de mettre en évidence. Il y a bien sûr un enjeu local : la transparence ne se joue pas que dans les ministères du cœur de Paris, mais à l'échelle des territoires. Il faut pouvoir détecter, faire remonter des choses anormales.

Quelles ont été les grandes étapes législatives pour encadrer la transparence de la vie publique ?

David Dupré : La première étape, c'est 1988, avec la loi pour la transparence du financement public. Les pouvoirs publics entrent véritablement dans la question par le sujet du financement public des partis politiques. Celui-ci n'était pas régulé et a donné lieu à de très mauvaises pratiques, avec la conjonction de la décentralisation et des marchés publics, et l'augmentation du coût des campagnes électorales à partir des années 1970-80. Tous ces facteurs ont abouti à des séries de scandales. Un peu larvées dans les années 70, ces affaires politico-financières ont été davantage prises en charge par la justice dans les années 1980-1990. La loi de 1988 constitue donc une étape importante. Dans le cadre de l'intégration européenne également, le législateur a été contraint de s'intéresser à la question des marchés publics. Il y avait déjà une législation, mais il a fallu aller plus loin, et il a fallu que le contrôle soit effectif. Le premier âge de la transparence se concentre sur ces questions. Le second âge de la transparence est lié à un scandale qui sert de catalyseur : l'affaire Cahuzac. En décembre 2012, au tout début du quinquennat de François Hollande, le ministre du Budget est accusé de fraude fiscale. Et surtout, il ment assez éhontément à tout le monde. La question de la transparence se pose aussi parce que certains responsables mentent quand on leur pose des questions. L'affaire Cahuzac marque une accélération en appelant une réponse des pouvoirs publics à un moment où il y avait déjà un début de réflexion sur les conflits d'intérêts. Le rapport Sauvé, en 2011, avait abouti à une « mini HATVP », la Commission de déontologie de la vie publique, un organe déontologique avec des missions limitées. En 2013, le législateur crée une autorité centrale, une AAI, avec plus de missions. Et surtout, le législateur étend et élargit les obligations déclaratives – qui ne s'appliquaient qu'au Président de la République – à une dizaine de milliers de responsables publics, c'est-à-dire à la

fois des politiques, des élus, les ministres, mais aussi des hauts fonctionnaires. La loi de 2013 est vraiment une loi fondatrice. Elle crée d'ailleurs le Parquet national financier (PNF) qui est, du côté judiciaire, devenu une institution centrale de la lutte anticorruption. En 2016, la loi Sapin 2 met en place le premier répertoire des actions de lobbying. Jusqu'en 2016, on sait que le lobbying existe, mais on fait comme s'il n'existait pas. Et tout à coup, le législateur dit : « Les lobbyistes existent. Ça n'est pas grave, nous allons nous intéresser à leur rôle. » La loi Sapin 2 crée également l'AFA. La France était en retard sur la lutte anticorruption, notamment à l'étranger. Elle avait pris des engagements au sein de l'OCDE et ne les mettait pas en œuvre. Il y a un dernier étage législatif : l'été 2017 et la loi « Confiance », une loi de début de quinquennat, post-affaire Fillon. Moins novatrice, cette loi « Confiance » vient corriger certaines choses et approfondir certains points de la loi « Transparence » (2013). Suite à l'affaire Fillon, le législateur se penche sur des questions d'argent, d'emplois familiaux ou de contrôle des frais de mandat. Il s'agit plutôt de revoir la manière d'exercer des politiques, et de répondre à une forme d'indifférence collective à des pratiques assez établies. Les observateurs du monde politique savaient bien qu'il y avait un sujet de fragilité, voire de risque, sur la manière dont certains parlementaires utilisaient les moyens mis à leur disposition : les mauvaises pratiques, les petits arrangements... La transparence est aussi un pari sur la moralité des acteurs : quand on éclaire les coins sombres, les individus n'étant pas foncièrement mauvais, ils sont capables de changer de comportement, de changer leur façon de fonctionner. La transition est désagréable, parce qu'on change certaines habitudes, certaines façons de travailler. Par exemple, on introduit un tiers, un déontologue. Sans impliquer le contrôle externe de la HATVP, les questions sont traitées à l'intérieur de chacune des deux assemblées parlementaires. Avant de procéder à un recrutement, avant d'accepter un cadeau, avant de prendre une décision sur la manière d'utiliser ses frais de mandat, le parlementaire peut interroger le déontologue. Les avis sont privés parce qu'ils relèvent du conseil déontologique, mais le déontologue rédige un rapport public annuel qui permet d'avoir une vision et de faire évoluer les pratiques. Le rapport du déontologue de l'Assemblée décrit très concrètement ce travail déontologique : « Est-ce que je peux acheter des pneus neige avec mon indemnité ? ». Le travail déontologique, le travail de transparence, est là aussi pour dire : la justice pénale fera évidemment son office si des délits comme le détournement de fonds publics ou la

prise illégale d'intérêts sont commis. Mais avant cela, d'autres institutions peuvent faire un premier travail, à la fois pour prévenir, pour orienter et faire changer les comportements.

Muriel de Fabrègues : On compte sur une vertu éducative. Les déontologues de l'Assemblée nationale doivent aussi faire une déclaration d'intérêt à la HATVP. Donc la boucle est bouclée. C'est une loi, celle du 15 septembre 2017, la dernière. Sur le bloc transparence, elle s'appelait *Pour la confiance dans la vie politique*, justement. Il s'agit d'essayer de rétablir la confiance dont on a besoin comme carburant de notre vie politique.

Quelles sont les obligations qui s'appliquent à la haute fonction publique ? Comment sont-elles régularisées ?

David Dupré : La HATVP, dans ses attributions, suit des hauts fonctionnaires. La loi a retenu la catégorie de « responsables publics » qui regroupe des politiques (élus ou nommés) et des administratifs. Les hauts fonctionnaires qui sont dans le ressort de la HATVP ont les mêmes obligations déclaratives : patrimoine et intérêts. À une différence près : leurs déclarations ne sont pas rendues publiques. La HATVP contrôle sans publier : elle s'assure de l'exhaustivité et essaie d'anticiper les difficultés éventuelles. Le contrôle des mobilités public/privé concerne les anciens ministres, mais beaucoup de ces avis concernent des hauts fonctionnaires. La HATVP a vraiment un rôle non seulement politique, mais aussi administratif, même si à l'échelle de la fonction publique, l'essentiel se fait au sein de chaque administration. La HATVP ne se saisit que des sujets les plus importants. Il y a des discussions aujourd'hui : « Peut-être faudrait-il que tout remonte... Ce serait plus simple... Plus clair. » Les partisans de la transparence sont plutôt hostiles au contrôle local, mais les procédures doivent être adaptées aux enjeux, et il est intéressant que la culture déontologique se diffuse et se développe à la base. En matière de lobbying, les fonctionnaires sont en première ligne, mais les obligations législatives pèsent uniquement sur les acteurs privés.

Muriel de Fabrègues : La HATVP donne des avis : « conformes », « conformes avec réserves », et des avis opposés. Donc, ses membres étudient s'il y a eu une influence et possiblement des conflits d'intérêts. Ils analysent le contenu de décisions prises pendant la vie politique du fonctionnaire ou de

l'homme politique, et ils les comparent avec l'activité privée à venir. Ils cherchent les interférences.

David Dupré : Le principe de base est la déclaration d'intérêts. Les administrations installent des référents déontologues pour faire le travail que je décrivais tout à l'heure, que fait la HATVP avec certaines catégories les plus élevées. Il doit être fait au niveau local parce qu'il ne suffit pas de déclarer ses intérêts. Avoir des intérêts, ce n'est pas grave. Avoir des conflits d'intérêts non plus, c'est la vie. Tout le monde a des intérêts, et tout le monde a potentiellement des conflits d'intérêts. Les problèmes commencent quand on ne se donne pas les moyens de les identifier, donc de les traiter. Cette responsabilité est d'abord collective, mais aussi individuelle. C'est là que le travail déontologique, le travail avec un référent déontologue dans une administration, est essentiel. Un agent doit pouvoir parler très concrètement de sa situation et de sa vie et des risques qui pèsent sur sa neutralité d'agent public. Une fois que les conflits d'intérêts sont détectés, ils doivent être traités. La posologie, c'est le déport. C'est-à-dire que la bonne manière de traiter un conflit d'intérêts quand il existe, c'est de se déporter, de s'abstenir, de le signaler. Ce que dit souvent le législateur, ce que dit le Conseil constitutionnel parfois aussi, c'est qu'en général, le conflit se noue entre la vie privée et la vie publique. Il faut donc le traiter du côté de la vie publique, et on va le traiter par un déport. Ce qui compte – et c'est là que c'est un mécanisme de transparence – c'est de l'avoir mis sur la table parce que ce n'est pas forcément grave. Un doute peut se créer, même *a posteriori*. Avec la sensibilité actuelle, on regarde des affaires anciennes avec un regard plus acéré et on se dit : « Comment les gens pouvaient-ils travailler en étant dans des conflits d'intérêts aussi flagrants ? » Nous progressons, même si la mécanique du déport est exigeante, voire complexe.

Comment le processus de décision puis de mise en œuvre de l'action publique peut-il être transparent ?

Muriel de Fabrègues : La loi du 8 décembre 2018 a étendu ce principe d'accès à l'information. En matière privée, la transparence porte davantage sur une entreprise, une entité-personne morale, alors que dans la vie politique, on est très attaché à la transparence de l'individu, du fonctionnaire, de l'homme politique, plus qu'à la vie de son administration ou à la vie de l'État. On pourrait distinguer ces deux façons de « faire de la transparence ».

David Dupré : Sur la décision publique, on s'efforce d'appliquer le contrôle et la transparence en amont et en aval pour ne pas empêcher l'action. Dans la mesure où la crise de confiance est autant une crise du résultat qu'une crise de moyens et de méthodes, il ne s'agit pas d'empêcher l'action publique. La transparence ne doit pas provoquer le non-agir. En amont, on prévoit une procédure déclarative et au moment de la décision, on essaye de générer des déports. En collectivité locale, la fonction publique territoriale doit gérer cette difficulté : la mise en place des registres des déports au niveau local est très compliquée. Parfois, il est même compliqué de faire voter une délibération, tout simplement. Si tout le monde se déporte, la salle se vide. Les élus locaux se sont plaints, au point qu'il y a eu des aménagements dans la loi. Au Parlement, on commence à voir des déports, les parlementaires étant peut-être moins exposés. L'exécutif est très en retard. C'est l'avis du GRECO, l'organe du Conseil de l'Europe dédié à la lutte contre la corruption. Le Parlement fait beaucoup, les collectivités locales agissent. Tout le monde s'est mis en mouvement, mais il y a vraiment une institution centrale qui fait peu : les cabinets ministériels, les ministres, etc. Chez Transparency, nous constatons un retard et même de l'indifférence au niveau ministériel. Dans les administrations centrales, je pense que c'est moins vrai. La question déontologique est posée, mais le travail se voit moins. Tout le monde va être plus attentif à la situation du ministre plutôt qu'à celle d'une direction d'administration centrale, ce qui est peut-être une erreur. Cela étant, il n'y a pas besoin d'en parler matin, midi et soir : l'essentiel est que ce travail soit fait.

La loi suffit-elle, ou faudrait-il que les bonnes pratiques se diffusent davantage ?

David Dupré : La loi ne suffit jamais. La loi doit faire changer les comportements, il faut que les acteurs s'emparent des procédures. Certains optimistes ont pu croire que le renouvellement générationnel allait aider. Rien n'est moins sûr. Les mauvaises pratiques ne sont pas forcément une question d'âge, ce serait trop simple ! Il faut pouvoir s'appuyer sur de bons déontologues. Cette fonction-là doit être prise en charge par la hiérarchie, tout simplement. C'est un chantier de plus pour un responsable administratif, pour un chef de service ou pour un directeur.

Évidemment, c'est un chantier un peu préventif : on se pose des questions que personne ne se posait avant. C'est compliqué. Mais il faut le faire. L'avantage, c'est que la loi – et au-delà de la loi, l'État – a mis des moyens et des outils sur la table. Chaque administration se met plus ou moins en route et se trouve plus ou moins exposée, car le risque n'est pas uniforme. Un bon point de départ consiste à cartographier les risques. Quand vous êtes fonctionnaire Jeunesse et sports ou quand vous êtes fonctionnaire à Bercy, la cartographie des risques, et même l'exposition aux risques, n'est pas la même. Il faut donc que ce travail-là soit fait et porté par la hiérarchie, notamment dans la fonction publique. Mais les outils existent au-delà de la loi.

Muriel de Fabrègues : Oui. C'est un travail de formation, et je trouve qu'il y a un outil essentiel à ce niveau, à savoir la publication de toutes les décisions de l'AFA et de la HATVP. À force de pouvoir lire ces avis, on va trouver la voie. Je pense que pour les déontologues, c'est aussi un appui.

David Dupré : Tout à fait.

Muriel de Fabrègues : On a cette chance. Il y a maintenant beaucoup de formations dans les administrations.

Quel rôle joue la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) dans cet objectif de transparence ?

David Dupré : La transparence administrative est plus ancienne que la transparence politique. La loi Cada date de 1978. L'État a beaucoup réfléchi à sa façon de décider dans l'intérêt général, parce qu'il y a un enjeu d'acceptabilité : il est essentiel d'associer les citoyens et les administrés à la décision publique. L'administration a été plutôt pionnière. La transparence administrative pose moins de problèmes parce qu'elle ne porte pas sur les personnes, mais sur les documents. C'est la loi de 1978 qui pose ce grand principe de transparence administrative. En 2020, le Conseil constitutionnel l'a même reconnu comme un principe à valeur constitutionnelle – ce qu'il n'a pas fait pour la transparence de la vie publique, pour le moment – dans une Question prioritaire de constitutionnalité qui portait sur l'algorithme de Parcoursup. Évidemment, le législateur doit prévoir les limites et l'aménagement de ce principe. Au quotidien, c'est compliqué. Déjà, il faut avoir recours à la Cada alors que cela devrait être spontané. Là, la

culture n'a pas infusé. La position de départ de l'administration est souvent : « Non. Pourquoi vous nous demandez ça ? » Saisir la Cada prend du temps, et c'est une démarche supplémentaire. Ensuite, il faut obtenir l'exécution des décisions, donc se lancer dans du contentieux parce que les décisions Cada ne sont pas toujours exécutées. Le grand principe est posé, mais au quotidien, cela reste tout de même difficile... Chez les ONG, on a envie de comprendre comment les décisions sont prises et pas simplement de savoir que le décideur a travaillé, fait ceci ou cela. Nous avons donc besoin de prendre connaissance des documents préparatoires. Beaucoup de démocraties progressent très vite là-dessus, et ont même pris beaucoup d'avance, alors que la France dispose d'une loi de 1978, dont la mise en œuvre demeure très compliquée. On l'a vu récemment, lorsque la presse l'a utilisée pour essayer d'avancer sur les frais de mandat, qui sont évidemment une information sensible, mais qui ne relève absolument pas de la vie privée. Il n'y a pas d'obligation légale en l'occurrence, mais il existe un principe général : l'accès aux documents administratifs. Ces notes de frais sont des documents administratifs, tout le monde connaît leur existence, mais si vous les demandez, ça bloque. Il a fallu une décision récente du Conseil d'État pour la mairie de Paris, qui n'était pas forcément l'acteur le plus fragile. La réaction trop fréquente de l'administration est de dire : « Non ». Il faut que tout le monde joue le jeu. La politique est un univers compétitif : si vous êtes le seul à jouer le jeu, vous vous exposez. Donc, il n'y a pas d'incitation aux comportements vertueux... Cela avance néanmoins. La décision du Conseil constitutionnel est plutôt un point d'appui. Maintenant, il faut que les administrations et la hiérarchie en général intègrent cette culture.

Y a-t-il des pays plus avancés sur ces questions ? De quelles mesures de transparence de la vie publique la France pourrait-elle s'inspirer ?

Muriel de Fabrègues : Un chercheur italien semblait dire que la France, à l'instar du Royaume-Uni, avait adopté ce principe de « neutralisation » – prévenir, traiter les conflits d'intérêts par le déport, le fait de s'abstenir. Le deuxième outil qu'utilise la France pour arriver à de la transparence, pour traiter les problèmes de conflits d'intérêts, c'est la publication. Je pense qu'on mesure, en accédant à toutes

ces informations, que cette publicité qui est faite à toutes ces situations à risque, explicitées comme étant douteuses, a un impact. Je suis plutôt rassurée de voir ce qui est fait. La France se situe plutôt bien par rapport aux pays d'Europe.

David Dupré : Transparency est un mouvement international, nous discutons donc avec beaucoup de gens en Europe et dans le monde. Ce serait une erreur de croire qu'il y a un pays exemplaire. Le contrôle et la transparence portent en partie sur des mœurs. On observe donc des différences de mœurs importantes d'un pays à l'autre : les mœurs démocratiques et les mœurs non démocratiques, certes, mais même au sein des démocraties coexistent une grande variété de mœurs. On pense spontanément aux pays scandinaves. Finalement, beaucoup de problèmes se posent de manière un peu différente selon où l'on se trouve. Il faut avoir en tête que le dispositif français est regardé avec envie. Aujourd'hui, les institutions européennes qu'on a longtemps dit en avance, notamment sur le lobbying, cherchent à créer un *Ethics Body*, c'est-à-dire un organe éthique européen. Ce sera une « HATVP européenne ». Ce modèle HATVP est le plus administratif qui soit, où l'on ne compte pas trop sur les mœurs et où l'on mise beaucoup sur le contrôle administratif. S'il s'agit de faire du contrôle administratif, la France est un modèle. Par ailleurs, un aspect est très important et même structurant : notre modèle de financement public des partis et des élections fait qu'en France, le problème se pose différemment qu'ailleurs. Dès lors que les personnes morales – les entreprises, d'abord, et la société civile en général – ne peuvent pas financer la vie politique, les interférences sont moins évidentes. En Colombie, il existe par exemple un système de traçage des financements politiques très performant. En France, ce sont d'autres problèmes qui se posent, liés à un financement politique abondant, peu contrôlé et mal réparti, etc. Donc, le système colombien ne va pas forcément nous intéresser. Nous sommes très mauvais – et terriblement français – sur l'argent. On a du mal à parler d'argent. Par exemple, l'Angleterre a réglé la question des frais de mandat. Il y a eu un gros scandale de frais de mandat au Parlement anglais au début des années 2010. La moindre institution anglaise publie sur Internet les frais de mandat en indiquant l'utilisation de cette enveloppe. Ce qu'on demande aux politiques n'est pas complètement exorbitant du droit commun. N'importe quel cadre dirigeant – un politique est un genre de cadre dirigeant –, rend des comptes à son service comptable. Dans les entreprises, le contrôle interne a tendance à se renforcer. Ces exigences qui devraient être assez élémentaires

deviennent intolérables pour les politiques. Ce sont ces mécaniques-là qui nous intéressent en tant qu'ONG. Le système anglais souffre de nombreux défauts, mais il est remarquable sur les frais de mandat et sur les rémunérations... et beaucoup moins performant sur le financement privé. Le principe de transparence est un peu exigeant : il faut tout mettre sur la table parce qu'on ne peut pas tromper les gens. Sur la question de l'argent, je trouve qu'il y a des approches intéressantes à l'international. En ce qui concerne le contrôle du lobbying, on sort justement de l'affaire Qatargate. Alors que Bruxelles était regardé comme le lieu de la transparence, le lieu où, certes, les intérêts privés étaient très présents, mais où tout était régulé, quand le Qatargate a explosé, nos collègues européens ont dit : « Ça fait dix ans qu'on l'attendait, ce scandale. Il est sorti là. » Le point fort de la réglementation européenne, ce sont les obligations qui pèsent en matière de lobbying sur les décideurs eux-mêmes. La France n'a pas suivi, en estimant que les obligations doivent seulement porter sur les acteurs privés. À l'inverse, dans les consultations publiques faites par la Commission ou par les rapporteurs au Parlement, l'obligation est de mise : il faut rendre publics les échanges. Les grands décideurs, les personnages-clés d'une décision publique, à un moment donné, sont amenés à rendre des comptes sur ce qu'ils ont entendu. Cela apporte un certain nombre de garanties sur la manière dont la décision publique est élaborée.

Quelles limites y a-t-il à s'engager dans une politique de la transparence ?

David Dupré : Tout le dispositif législatif – les lois de 2013, 2016, 2017 – est passé au crible du Conseil constitutionnel. Ces lois étaient contestées et suscitaient des débats politiques. Le Conseil constitutionnel a été amené à se pencher sur les limites et à arbitrer, notamment en ce qui concerne le respect dû à la vie privée, qui est un principe constitutionnel important. Mais aussi sur l'autonomie des chambres, la liberté des parlementaires, la séparation des pouvoirs. Le Conseil a pris des décisions pour aboutir à un dispositif équilibré. La transparence n'est évidemment pas un principe absolu. D'ailleurs, le Conseil a validé 90 % des initiatives législatives. Chez Transparency, nous aurions aimé que le Conseil prenne les choses un peu différemment. Mais sur le respect de la vie privée, la position du juge constitutionnel est tout à fait entendable. Et c'est d'ailleurs ce qui fait que les déclarations de patrimoine, malgré ce qu'on pense souvent, ne

sont pas vraiment publiques. Didier Migaud, à l'Assemblée nationale, la semaine dernière, évoquait les 55 déclarations publiques. Un député lui disait : « Mon patrimoine est sur Twitter. » Didier Migaud ne lui a pas dit « Non », mais je me permets de compléter. Il a très certainement pensé : « Non, votre patrimoine n'est pas sur Twitter. Vous êtes parlementaire, donc votre patrimoine est consultable en préfecture. » Il est très consultable en préfecture, sans stylo, sans carnet, sans téléphone avec un fonctionnaire de la préfecture au-dessus de votre épaule. Il évoquait peut-être une cinquantaine de cas de consultations par an. Ces 55 déclarations publiques sont celles des membres du Gouvernement, des membres du collège de la HATVP, du Président de la République et des candidats à la présidence de la République (pendant deux mois, les patrimoines de la quinzaine de candidats sont accessibles). On a là un petit effet limite : cette curiosité est-elle bien saine ? Est-ce bien sérieux que la presse, les réseaux sociaux se mettent à discuter de la voiture d'untel ? Le but de cette législation n'est pas de commenter l'excès ou l'insuffisance de patrimoine, ses aspects pittoresques. Une députée, face à Didier Migaud, disait aussi : « Moi, on me reproche mon absence de patrimoine. Les gens trouvent ça louche. » Il y a évidemment des limites. Le législateur en est très conscient, si bien que le principe de publicité n'a pas été mis en place de manière irraisonnée ni généralisée. On le voit, c'est aussi une politique qui se construit avec des usages inattendus : la publicité des patrimoines – outil de contrôle de l'enrichissement – sert à mesurer la sociologie du Gouvernement...

Muriel de Fabrègues : J'aurais une conclusion plus philosophique sur la transparence. J'aime bien l'idée de Transparency qui dit que c'est un principe qui doit être rendu actif. Mais c'est aussi une qualité pour qualifier un comportement ou une décision. On peut revenir sur l'être humain. La déontologie de la fonction publique parle de transparence, qu'elle déduit du comportement du fonctionnaire quand il est impartial. C'est son impartialité qui est en jeu. Je trouve que cela nous amène à raisonner sur la dignité du comportement qui est une qualité de l'homme. De toute façon, la transparence, ce ne sera jamais suffisant, selon moi. Cela ne peut pas être une utopie. Le besoin de transparence est intarissable, comme le besoin de reconnaissance. Les humains ne trouveront jamais suffisante la transparence. On peut aussi se jouer de la transparence. Les entreprises, par devoir de transparence, chaque année, présentent leurs états financiers. On sait que derrière un bilan ou même un compte de résultat, on peut trouver de fausses factures. Il y a eu des faillites retentissantes. Donc, on peut jouer

avec la transparence. En fait, avec la transparence, on n'aura jamais la vérité. La transparence ne nous montre qu'un petit morceau de cette vérité. Pour moi, les secrets sont quand même importants. Le secret de l'État, d'abord. Le secret défense. Je pense aussi aux secrets de fabrication. Dans les affaires, il y a un secret pour les stratégies. Puis les secrets plus personnels. Des secrets de santé. Les secrets de l'instruction judiciaire. Des secrets qu'on soit un personnage *public* ou *privé*, je pense qu'il faut savoir bien séparer les deux sphères. J'ai pris deux références. Hannah Arendt, dans *La Condition humaine*, affirme que c'est une condition essentielle d'avoir deux domaines bien séparés, la vie privée et la vie publique. Dans notre vie privée, on a besoin d'intimité pour décider de notre orientation politique qui peut, d'ailleurs, évoluer, de notre orientation sexuelle, ou notre orientation religieuse. Ce sont des intimités où l'on n'a pas besoin d'être transparent. Hannah Arendt disait que quand on confondait le privé et le public pour les hommes, on était dans un régime totalitaire. La seconde référence vient d'un juriste, un avocat, un professeur de droit, c'était Jean-Denis Bredin qui disait : « Attention à l'État parce que la transparence peut se retourner aussi contre lui. »

David Dupré : Le procès de la transparence avec l'évocation de cette prétendue « dictature de la transparence » a été lancé lors du vote de la loi de 1988. La doctrine juridique la plus installée est souvent réservée sur la transparence, mais une part du monde universitaire est plus allante et attire l'attention, justement, sur ce discours un peu répétitif sur la supposée « dictature de la transparence ». Je pense que nous sommes très loin de la dictature. La transparence étant une image très forte – la pureté, l'absence de distinction entre le public et le privé –, presque trop forte, dont on entrevoit les périls et les perversions avant même d'avoir pu profiter de son apport. Quand des doutes existent sur les décisions publiques, il est naturel de s'intéresser à la manière dont elles sont fabriquées. Cet intérêt est légitime pour des citoyens qui ne sont plus simplement des suiveurs et qui ont envie de savoir. Il ne s'agit pas de nourrir un esprit de suspicion, mais d'éclairer la décision publique. Ces dernières années, il y a eu deux démissions ministérielles, phénomène rarissime de nos jours. Le principe de responsabilité politique ne s'applique pas toujours et la transparence vient pallier cette défaillance. La transparence se substitue malheureusement à la responsabilité. Les juristes qui travaillent sur ces questions ne sont pas des intégristes de la transparence. Ils s'intéressent, au fond, beaucoup plus à la responsabilité politique. La responsabilité, en démocratie, est un principe important.

Études

La carte et le territoire de la transparence en droit

Jean-François Kerléo

Apparue en droit administratif à la fin des années 1970 à travers le droit d'accès à l'information publique et la protection des données personnelles, la notion de transparence est aujourd'hui présente dans toutes les branches du droit. Elle est employée lorsqu'il s'agit d'évoquer les modalités de communication ou de contrôle d'une information et concerne aussi bien le secteur public (institutions politique et autorités administratives) que privé (opérateurs économiques ou cocontractants). Elle vise aujourd'hui les personnes physiques, tout particulièrement les élus et gouvernants, et sert de plus en plus à régir la question des influences (lobbying, liens familiaux, cadeaux...). Si la transparence est ponctuellement reconnue en droit constitutionnel à travers les règles auxquelles elle renvoie (accès aux documents administratifs, clarté...), le Conseil constitutionnel refuse de constitutionnaliser un principe de transparence de la vie publique qui trouverait pourtant ses fondements dans l'article 15 de la DDHC, et même ses articles 6 et 11. La transparence reste ainsi une notion controversée dont les significations importent parfois moins que les connotations positives ou négatives (démocratie ou autocratie, contrôle public ou atteinte à la vie privée, etc.) qui la sous-tendent et qui lui attribuent une valeur rhétorique tout à fait singulière.

La notion de transparence est un labyrinthe sémantique. Pour la saisir, il faut en démêler les usages et les justifications. Or, elle est pétrie de paradoxes : il n'en existe pas de principe général en droit tandis que le mot inonde le discours doctrinal ; elle est au centre des préoccupations sociales, mais pas de la doctrine ; elle est tantôt qualifiée de démocratique, tantôt d'autoritaire ; elle renoue avec la confiance des citoyens ou accroît leur défiance ; elle rendrait l'administration plus efficace ou constituerait une lourdeur supplémentaire... On pourrait continuer d'égrener la double lecture dont la transparence fait constamment l'objet depuis qu'elle est devenue un sujet d'étude. Il ne sera pas question dans cet article de définition mais de carte d'identité, à savoir d'un relevé de caractéristiques permettant d'approcher au plus près ce que signifie et représente la transparence dans les discours qui l'emploient. À cette fin, trois points seront abordés : les sources, les champs et les significations de la transparence.

Une notion aux racines anciennes

Ce à quoi la transparence renvoie trouve des racines très anciennes puisque la notion est aujourd'hui employée pour désigner, de manière générique, un processus de communication d'informations. De ce fait, et bien que le mot ne soit pas encore utilisé, elle pourrait servir à désigner tous les moyens juridiques de diffuser et de transmettre une information (juridique ou non) au cours de l'histoire (Kerléo, 2016). Toutefois, l'apparition du mot n'est pas le fruit du hasard et marque un « tournant informationnel » au milieu du xx^e siècle auquel participent les deux grands champs qui ont fait naître la notion : la politique et l'économie.

La transparence juridique répond point par point à la question de l'information sur le marché qui correspond, selon le prix Nobel Joseph Stiglitz, à un changement de paradigme en économie (Stiglitz,

2002, p. 460). C'est avec Friedrich Hayek que cette question prend un nouvel essor, et surtout avec les articles de Ozga et Stigler (Ozga, 1960 ; Stigler, 1961 et 1962) selon lesquels l'information permet aux acteurs d'opérer des choix rationnels et de maximiser leurs profits (à ce sujet, voir l'archétype de l'*homo oeconomicus*). La transparence est en réalité une préoccupation plus ancienne encore, ainsi la circulation de l'information au sein du marché participe déjà de la constitution du mythe de la concurrence pure et parfaite de Léon Walras. Les traductions sont alors nombreuses en droit des contrats publics ou en droit de la concurrence, à condition toutefois que des scandales poussent les pouvoirs publics à s'engager dans des réformes (affaires Urba, Carrefour du développement en France, Enron aux États-Unis).

Dans le domaine politique, la problématique est omniprésente pendant la Révolution française, au cours de laquelle la publicité parlementaire est mise en avant et les lois placardées sur les murs de la capitale. Mais c'est bien après qu'elle se développera, surtout dans la sphère administrative, avec l'apparition de l'informatique et donc de la massification de l'information et de sa communication. Cette évolution a d'abord été perçue comme un eldorado pour la diffusion du savoir, sorte d'acte II des Lumières, instituant un nouveau rapport avec le pouvoir sur le partage de savoir. Mais cette approche idyllique est vite relativisée, puisque la question de la transparence n'apparaît et ne progresse ici aussi qu'en raison de scandales liés aux risques de surveillance des citoyens et notamment du fichage par l'État qui a fait craindre l'émergence d'un *Big Brother* (scandale des fiches, Système automatisé pour les fichiers administratifs et répertoires des individus [Safari], etc.).

C'est à partir des années 1970 que le mot fait son apparition dans le vocabulaire de la doctrine administrative qui l'utilise pour désigner les lois, adoptées après le scandale Safari¹, qui sont en partie réunies dans le Code des relations entre

le public et l'administration (CRPA)². La fin des années 1980 est marquée par un véritable engouement pour la transparence, qui évoque l'idée d'un « droit de savoir » et est même qualifiée de « troisième génération des droits de l'homme ». On la retrouve réaffirmée, dans la lignée du précurseur Guy Braibant, par René Lenoir et Baudouin Prot dans leur rapport au Président de la République (Lenoir et Prot, 1979). Cette qualification correspond à un moment où le développement informatique laisse entrevoir des progrès considérables en matière de partage des connaissances. Mais, très vite, vont apparaître les risques et les dangers d'une information incontrôlée, l'enthousiasme laissant place au scepticisme, ce qui contribue à l'abandon de la qualification, et même de la réflexion du lien entre transparence et droits de l'homme. À la fin des années 80 et au début des années 90, la notion se teinte d'économisme et vise la régulation de la concurrence (ordonnance du 1^{er} décembre 1986) ainsi que la lutte contre la corruption qui est envisagée dans deux perspectives, le contrôle des rapports entre politique et économie d'un côté (lois de 1988, 1990 et 1991 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales), l'efficacité économique et la bonne gestion des deniers publics (loi dite « Sapin 1 » du 29 janvier 1993), d'un autre côté.

L'emploi de la transparence ne s'est par la suite jamais tari et a constamment gagné du terrain en s'imposant dans toutes les branches du droit, au point de diluer son sens. La transparence fait aujourd'hui l'objet d'études sectorielles, techniques et en silos – transparence constitutionnelle, administrative, du marché, des contrats, etc. – qui compliquent l'appréhension d'une vision transversale. Désormais employée dès que l'on se trouve confronté à une question de communication ou de contrôle d'information, elle n'a pour autant jamais fait l'objet d'une conceptualisation rigoureuse, et ce pour des raisons divergentes : la notion serait intrinsèquement indéterminée, trop générale, inutile, dangereuse, redondante, etc. Cela s'explique surtout par un usage déterminé par les valeurs que

1 Safari est l'acronyme de « Système automatisé pour les fichiers administratifs et répertoires des individus » qui avait pour objectif d'identifier, par un numéro de l'Insee, les individus figurant dans les fichiers nominatifs de l'administration. L'identifiant devait faciliter l'interconnexion entre les fichiers détenus par la puissance publique de façon à faciliter leur gestion et leur contrôle, au risque de porter une atteinte grave à la vie privée et aux libertés individuelles.

2 Le terme de transparence vise alors les lois du 6 janvier 1978 (protection des données personnelles et création de la Cnil) et du 17 juillet 1978 (accès aux documents administratifs et création de la Cada) ainsi que celle du 11 juillet 1979 (motivation des actes administratifs individuels défavorables), auxquelles sont parfois associés la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, puis auxquelles s'ajouteront au fil des années la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec l'administration, l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques ou bien encore la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 et bien d'autres textes encore.

l'on y injecte plus que par la signification qu'on lui attribue : elle est alors utilisée d'une manière très subjective tantôt pour dénoncer le maintien d'un secret, tantôt pour critiquer ses propres excès.

Les sources de la transparence

L'une des difficultés réside dans l'asymétrie des usages entre droit positif et doctrine. Il faut alors distinguer entre les qualifications directes de la transparence en droit et les qualifications indirectes de ce à quoi elle renvoie dans la doctrine. Si le Conseil constitutionnel ne lui reconnaît pas directement une valeur constitutionnelle, elle est en revanche omniprésente dans les textes de droit souple, sans d'ailleurs qu'une signification et une portée claires en découlent.

Une constitutionnalisation par petites touches

S'il n'a jamais consacré de principe général de transparence, le Conseil l'a même expressément refusé dans sa décision du 21 janvier 1994 où il considère que « la transparence des activités publiques ou exercées pour le compte de personnes publiques ne constitue pas en elle-même un principe général à valeur constitutionnelle »³. La transparence est donc constitutionnalisée par petites touches, mais le Conseil se refuse à en faire un principe constitutionnel, notamment de l'action publique.

Seul le droit des contrats publics connaît une constitutionnalisation expresse de la transparence qui constitue un des trois piliers de la commande publique avec la liberté d'accès et l'égalité de traitement. Le Conseil constitutionnel la qualifie d'exigence inhérente au droit de la commande publique (décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003) en la faisant découler à la fois des articles 6

et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789 ainsi que, depuis sa décision du 24 juillet 2008 sur les contrats de partenariat, de son article 15. Auparavant, la jurisprudence avait énoncé un « objectif de transparence financière »⁴ dans sa décision du 11 octobre 1984, puis dans une décision n° 86-210 du 29 juillet 1986⁵ qui la rattache à l'article 11 de la DDHC. Cette qualification a été abandonnée, et c'est donc la dimension concurrentielle de la notion qui fait l'objet d'une constitutionnalisation.

Les autres qualifications sont plus indirectes puisqu'il s'agit de la constitutionnalisation de règles auxquelles la transparence renvoie dans la doctrine juridique. L'article 7 de la Charte de l'environnement – « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » – reconnaît un principe de transparence environnementale dont la portée constitutionnelle est désormais admise par le Conseil⁶. Dans un autre registre, le Conseil a constitutionnalisé le droit d'accès aux documents administratifs dans sa décision n° 2020-834 QPC⁷ en date du 3 avril 2020 et la rattache à l'article 15 de la DDHC⁸. En matière juridictionnelle, la publicité des débats a reçu valeur constitutionnelle en matière pénale⁹. Depuis une décision de 2006, les droits de la défense découlent de l'article 16 de la DDHC, tout comme le droit au procès équitable dorénavant constitutionnalisé par le Conseil. La motivation des décisions juridictionnelles est quant à elle garantie par la Constitution, pour tous les types de contentieux¹⁰. Toutefois, le Conseil considère qu'il n'existe aucun principe général de publicité des audiences dans toute matière et devant toute juridiction¹¹.

3 CC, n° 93-335 DC du 21 janv. 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, JORF du 26 janv. 1994, p. 1382 ; RFDA 1995, p. 7.

4 Cons. n° 16 de la déc. n° 84-181 DC du 11 oct. 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, JORF du 13 oct. 1984, p. 3200.

5 CC, n° 86-210 DC, 29 juill. 1986, *Loi portant réforme du régime juridique de la presse*, JORF du 30 juill. 1986, p. 9393.

6 L'application de l'article 7 de la Charte a donné lieu à plusieurs décisions de censure du Conseil constitutionnel fondées sur l'incompétence négative du législateur (déc. n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014, *France Hydro-électricité*). L'article 7 de la Charte jouit donc d'une portée constitutionnelle établie et fonde la censure de l'action du législateur (déc. no 2013-308 QPC du 26 avril 2013).

7 Pour « Question prioritaire de constitutionnalité ».

8 Au sein de l'Union européenne, les articles 41 § 2 et 42 de la Charte des droits fondamentaux disposent que le droit d'accès aux documents est un droit subjectif, faisant partie intégrante du principe de bonne administration (TPICE, 7 févr. 2002, aff. T-211/00, *Kuijer c/ Cons.*, pt 52 ; Rec. CJCE 2002, II, p. 485).

9 CC, n° 2004-492 DC, 2 mars 2004, *Loi « Perben II »*, JORF du 10 mars 2004, p. 4637.

10 Par exemple, CC, n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, JORF du 18 août 1993, p. 11722 ; CC, no 98-408 DC du 22 janv. 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, JORF du 24 janv. 1999, p. 1317.

11 CC, n° 88-1113 du 8 nov. 1988, *AN Seine-Saint-Denis (6e circ.)*, JORF du 9 nov. 1988, p. 14068.

Enfin, la transparence est très souvent associée au principe de clarté de la loi rattaché à l'article 34 de la Constitution, aujourd'hui abandonné, et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi rattaché à divers articles de la Constitution¹². Il s'agit tout à la fois de rendre les informations accessibles et compréhensibles pour le plus grand nombre, la transparence ne renvoyant donc pas uniquement à un accès physique à l'information mais aussi à sa lisibilité et à son intelligibilité pour le citoyen.

À côté de cette constitutionnalisation souterraine, la transparence est surtout très présente dans les textes de droit souple, en complément des principes du service public.

Un principe du service public sans grande portée

Le choix arbitraire de retenir précisément l'exemple des services publics ne doit pas occulter le fait que la transparence apparaît dans un nombre incalculable de textes de droit souple : Charte de transparence relative au statut du conjoint du chef de l'État ; Charte de transparence sur le recours aux animaux à des fins scientifiques et réglementaires en France ; Charte pour la transparence des données... Cet usage démontre la volonté d'être contrôlé, de respecter les règles en vigueur et les attentes sociales (contrôle des données), l'acceptation de valeurs particulières (par exemple, la protection des animaux).

C'est une même démarche intellectuelle que l'on retrouve dans les chartes du service public, initiées dans les années 1980, qui ont dès l'origine mentionné la transparence parmi les principes du service public. Après plusieurs tentatives infructueuses, le Gouvernement de Pierre Bérégovoy a élaboré la Charte des services publics adoptée en Conseil des ministres le 18 mars 1992 qui faisait place, à côté des principes traditionnels – égalité, continuité, mutabilité – aux principes de transparence, simplicité, accessibilité, responsabilité, confiance, fiabilité, participation. S'inspirant de

ce précédent, le Gouvernement Jospin proposa de son côté l'idée d'une Charte des citoyens et des services publics, mise en œuvre par la circulaire du 26 juillet 1995, qui proposa de compléter les lois traditionnelles du service public (ou lois de Rolland) par huit principes : « Elle [la Charte des citoyens et des services publics] donnera corps à des principes nouveaux – la qualité, l'accessibilité, la simplicité, la rapidité, la transparence, la médiation, la participation, la responsabilité – qui viendront compléter les principes traditionnels et essentiels du service public – neutralité, égalité, continuité – qui seront confortés »¹³. Cette charte finalement abandonnée fera place à la Charte de l'accueil des usagers, dite *Charte Marianne*, présentée en novembre 2003 et généralisée par une circulaire du 2 mars 2004¹⁴, selon laquelle « L'État et ses services publics exercent leurs missions en veillant à assurer à tous équité, transparence et accessibilité ».

Tous ces textes mentionnent la transparence comme un nouveau principe du service public (Truchet, 1997, p. 38) sans indiquer sa signification, d'où une impression parfois de redondance entre les notions, la transparence s'inscrivant davantage dans une rhétorique légitimatrice que dans une volonté réformatrice du service public. On retrouve le terme dans un nombre considérable de circulaires, sur les sites Internet des ministères et dans les communiqués publics ayant pour objet de faire savoir que des informations sont désormais accessibles au public.

Toujours est-il que les chartes établissent un lien entre la transparence et les lois de Rolland mais, à la différence de celles-ci, la jurisprudence administrative a toujours refusé de reconnaître la motivation, l'audition ou l'accès aux documents en l'absence de textes¹⁵. La Haute juridiction a d'ailleurs toujours écarté la reconnaissance d'un principe général de transparence¹⁶ tout en considérant que « les dispositions relatives à l'étendue du droit d'accès aux documents administratifs concernent les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés

12 N° 99-421 DC du 16 décembre 1999 ; n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, cons. 8 ; n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons. 12.
13 Circulaire du 26 juill. 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, *JORF* du 28 juill. 1995, p. 11217.

14 Circulaire du Premier ministre aux ministres et secrétaires d'État en date du 2 mars 2004 relative à la Charte de l'accueil des usagers, *JORF* du 3 mars 2004, p. 4271, complétée par une circulaire du Premier ministre aux préfets, *JORF* du 3 mars 2004, p. 4272.

15 CE, Ass., 18 nov. 1949, *Carlier*, in *Notes d'arrêtés de Marcel Waline*, vol. III, Paris, Dalloz, 2006, p. 79.

16 CE, 23 févr. 2005, *Assoc. coordination nationale Natura 2000*, n° 241796, inédit au recueil *Lebon* : « considérant que les requérants ne peuvent davantage se prévaloir de la méconnaissance par le décret attaqué (...) d'un prétendu principe général de concertation et de transparence des décisions administratives ».

publiques »¹⁷. Cette seule signification particulière de la transparence (c.-à-d. le droit d'accès) constituerait une garantie fondamentale.

Si le juge rejette toute qualification à la transparence en tant que telle, les opinions de la doctrine divergent, quant à elles, sur cette reconnaissance. Si certaines estiment par exemple que « la loi de transparence du service public » doit être ajoutée aux lois de Rolland (Moreau, 1989, p. 345), d'autres considèrent que la persistance du secret et l'absence de contraintes liées à la simplification administrative font obstacle à son intégration (Deffigier, Lachaume *et al.*, 2021, pp. 455-456). De son côté, Stéphane Braconnier distingue entre les lois réelles du service public – les lois de Rolland – et les principes virtuels du service public – transparence et qualité (Braconnier, 2007, pp. 299-334).

Désormais, la transparence est convoquée mécaniquement comme une évidence dès lors qu'il s'agit d'évoquer les principes du service public et les valeurs de l'État.

Les champs de la transparence

La transparence en tant qu'ensemble de règles juridiques relatives à la circulation d'informations apparaît dans l'ensemble des branches du droit et suit les déplacements du pouvoir en se posant là où apparaît un nouvel enjeu d'information, soit pour en imposer la diffusion, soit pour en contrôler l'usage. Elle a ainsi connu un glissement de la sphère publique vers la sphère privée puis des personnes morales vers les personnes privées.

De la sphère publique à la sphère privée

La transparence s'est d'abord portée sur l'action politique et administrative qu'il s'est agi d'ouvrir au regard du public : publicité parlementaire, accès aux documents administratifs, protection des données personnelles, mise en concurrence dans les contrats publics, lutte contre la corruption, contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales, etc. D'une manière générale, les enjeux de la transparence se sont inscrits dans un contexte démocratique matérialisé par le contrôle des pouvoirs publics, la protection de la vie privée comme des deniers publics... À partir des années 1990 et surtout des années 2000, la transparence s'est déplacée vers le secteur privé, soit parce que les risques publics sont

aussi devenus des enjeux privés, soit en raison de la dimension économique dont elle s'est teintée, l'information étant devenue un levier de compétitivité et un produit d'échange sur le marché.

Les risques de conservation et de réutilisation d'informations proviennent à l'heure actuelle, autant, si ce n'est plus, des personnes morales que de droit privé, les données personnelles constituant une marchandise économique et un objet de contrôle (pour les Gafam, les assurances, certains acteurs de la santé, de la consommation, etc.). La transparence vise tout autant à encadrer le fichage et la surveillance des citoyens par l'État qu'à contrôler la « privatisation » de l'information par les sociétés privées qui s'échangent les données personnelles comme autant de marchandises commerciales et les utilisent pour monter leur stratégie économique. Ces pratiques sont encadrées par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD), dont les articles 12, 13 et 14 exigent par exemple que les personnes concernées puissent connaître la raison de la collecte des données les concernant et comprendre le traitement qui en sera fait afin de faciliter l'exercice de leurs droits.

Outre la protection de la vie privée, la transparence impose aux sociétés de très nombreuses obligations d'information pour des raisons très variées : régulation de la concurrence, protection des actionnaires et des consommateurs, lutte contre la corruption à travers les obligations de compliance, responsabilité sociale et environnementale (RSE), etc. La transparence contribue par exemple à réguler la circulation d'informations sur le marché économique afin de stimuler la concurrence. Ainsi l'article L. 441-1 du Code de commerce prévoit-il l'obligation pour toute personne exerçant des activités de production, de distribution ou de services de communiquer ses conditions générales de vente à tout acheteur qui en fait la demande, lesquelles comprennent les conditions de règlement, ainsi que les éléments de détermination du prix tels que le barème des prix unitaires et les éventuelles réductions de prix. L'information sur les prix permet à chaque acteur économique d'ajuster son offre sur le marché en fonction de la concurrence.

La transparence engendre dans un tout autre registre un phénomène de responsabilisation du

¹⁷ CE, 29 avr. 2002, Ullman, Rec. p. 157.

monde des affaires, qui est incité à participer aux politiques sociales et environnementales : la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre instaure l'obligation pour certaines sociétés de rendre public un plan de vigilance comportant des mesures propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes aux droits humains. Les grandes sociétés sont ainsi invitées à respecter les droits fondamentaux mais aussi à en être les gardiennes, à l'instar des pouvoirs publics.

En braquant le projecteur sur le secteur privé, la transparence a provoqué de vives réactions de la part des milieux économiques, selon lesquels elle porterait une atteinte préjudiciable au secret des affaires, composante de la liberté d'entreprendre, qui constitue depuis l'origine une limite à l'accès aux documents administratifs (art. L. 311-6 du CRPA). Les risques liés à l'information économique réactivent à intervalles réguliers le rapport de force entre une transparence jugée interventionniste de la part de l'État et un secret apprécié comme garant de la main invisible du marché. Le législateur est par exemple intervenu pour apporter des garanties aux sociétés avec la loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires (transposition de la directive n° 2016/943/UE du Parlement européen et du Conseil européen du 8 juin 2016) dont on a pu craindre qu'elle ne restreigne la protection des lanceurs d'alerte et le contrôle de la corruption des entreprises¹⁸. Tout récemment, le projet de loi d'orientation et de programmation de la Justice, non définitivement adopté, prévoit la confidentialité des avis et consultations des juristes d'entreprise, qui ne pourront plus être communiqués dans les procès et dans le cadre des enquêtes administratives, sauf au juge pénal et à l'administration fiscale.

De la personne morale à la personne physique

À l'origine, la transparence s'applique aux personnes morales contraintes de fournir diverses informations. Ont ainsi été visées les institutions publiques (Parlement, administration) puis les sociétés, les fédérations, les associations, etc. Les contrôles se fondent sur des raisons aussi bien démocratiques, budgétaires que de probité et d'économie. Plus récemment, la transparence s'est

orientée vers les personnes physiques et s'inscrit dans – ou contribue à – une personnalisation croissante de la vie publique et privée.

Tout un pan de la transparence porte désormais sur l'enjeu de l'influence que les obligations d'information cherchent à maîtriser : lobbying, déontologie, influenceurs, compliance... Il s'agit alors de rendre transparents les intérêts qui se cachent derrière les décisions, discours ou situations afin d'éviter les détournements et manipulations. Encore en cours de construction, ce champ ouvre à la transparence un horizon infini de déclinaisons tant l'influence, notion volatile et généralisable à merci, agit dans tous les recoins de la vie politique, économique, sociale et privée. Dans ce nouveau contexte, la transparence agit sur deux plans : elle contrôle les influencés en révélant leurs influences lorsqu'ils sont amenés à décider (élus, médecins, etc.) ; elle contrôle les influenceurs en les obligeant à mentionner leurs véritables objectifs. Cette évolution, qui traduit un phénomène d'individualisation de la transparence, pose avec une acuité nouvelle la question de la protection du secret de la vie privée.

C'est tout particulièrement le cas avec la réforme du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui impose aux membres du Gouvernement, aux parlementaires et à certains élus locaux le dépôt de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) chargée de les contrôler et, pour certaines d'entre elles, de les mettre en ligne. Ainsi, pour les gouvernants, ces deux déclarations, qui font l'objet d'une publication, mentionnent la liste des biens immobiliers et mobiliers, les comptes bancaires, les assurances-vie, etc. En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré la possibilité de consulter les déclarations de situation patrimoniale de certains exécutifs locaux, estimant qu'il s'agissait d'une atteinte disproportionnée à leur vie privée au regard de l'objectif de transparence poursuivi. Alors que la déclaration d'intérêts inclut ceux des conjoints, a également été qualifiée d'inconstitutionnelle l'obligation de mentionner, dans les déclarations d'intérêts et d'activités, les activités professionnelles exercées par les enfants et les parents au nom du droit au respect de la

¹⁸ Désormais, l'article L. 151-1 du Code de commerce précise que l'information protégée par le secret est celle qui « n'est pas, en elle-même ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, connue ou aisément accessible pour les personnes familières de ce type d'informations en raison de leur secteur d'activité ; revêt une valeur commerciale, effective ou potentielle, du fait de son caractère secret ; fait l'objet de la part de son détenteur légitime de mesures de protection raisonnables, compte tenu des circonstances, pour en conserver le caractère secret ».

vie privée¹⁹. La « transparence individuelle » est particulièrement développée en droit de la santé²⁰.

Plus récemment, c'est l'activité d'influenceur qui s'est trouvée sous le joug de la transparence. Par exemple, la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux impose d'indiquer explicitement la mention « Publicité » ou la mention « Collaboration commerciale » pour toute promotion de biens, de services ou d'une cause quelconque réalisée par un influenceur commercial, la mention devant être claire, lisible et identifiable sur l'image ou sur la vidéo, sous tous les formats, durant l'intégralité de la promotion (art. 5, I). La loi précise les informations à communiquer lorsque la promotion porte sur l'inscription à une action de formation professionnelle financée sur des fonds publics ou mutualisés, à savoir le financement, les engagements et règles d'éligibilité associés, ainsi que l'identification du ou des prestataires responsables de cette action de formation.

L'enjeu de la transparence tourne donc toujours autour de l'information, qu'il s'agisse d'en définir les modalités de communication, de conservation ou de réutilisation.

Les significations de la transparence

Après avoir exposé les trois formes à partir desquelles on peut classer la transparence, entendue comme modalité de communication d'une information, ce sont les raisons d'être de la notion qui permettent de comprendre le sens qui doit être attribué à ses usages.

Les trois formes de la communication d'une information

En droit, la transparence renvoie globalement aux modalités de communication d'une information. Elle intervient de deux manières, soit pour prévoir les conditions de sa diffusion, soit pour contrôler celui qui en dispose. Dans ce dernier cas, la transparence impose des obligations d'information à un acteur, public ou privé, qui conserve et réutilise lui-même des données (par exemple, loi du 8 janvier 1978 ; RGPD). Dans cette quête sans fin d'informations, la transparence renvoie aussi bien à la procédure de communication (mise en ligne

des données essentielles sur data.gouv.fr, saisine préalable obligatoire de la Commission d'accès aux documents administratifs [Cada] avant tout contentieux sur l'accès aux documents administratifs devant le tribunal administratif, etc.) qu'au contenu de l'information communiquée (loi sur les OGM prévoyant la liste des informations à rendre publiques, contenu des déclarations de patrimoine ou d'intérêts prévu par la loi du 11 octobre 2013, etc.) ou encore la forme de celle-ci (motivation des actes administratifs individuels défavorables, clarté de la loi, etc.).

On peut recenser trois types de communication constituant autant de déclinaisons de la notion de transparence : accès ; diffusion ; visibilité.

Historiquement, la transparence apparaît avec le régime d'accès aux documents administratifs issu de la loi du 17 juillet 1978, désormais codifiée au CRPA. La communication d'informations constitue une obligation pour les pouvoirs publics ; le droit d'accès implique une consultation gratuite et sur place du document ou bien l'obtention d'une copie. Ce régime consacre le droit de toute personne à la communication, sans exiger un intérêt personnel du demandeur. On aurait pu s'attendre à un tarissement du nombre de demandes en raison du développement de la mise en ligne spontanée de données par l'État mais il n'en est rien, car les pouvoirs publics restent encore réticents à fournir des informations dont les journalistes sont friands pour leurs enquêtes. Le nombre de demandes d'avis et de conseils reçues en 2021 a ainsi augmenté de près de 30 % par rapport à 2020 et s'établit à un niveau très supérieur (+23 %) au niveau moyen constaté les quatre années précédentes. Parmi les 8 417 saisines, seules 638 ont été déclarées irrecevables (7,6 % des demandes reçues), une concernait une sanction prononcée par la Commission et 7 778 ont donné lieu à un avis ou à un conseil rendu par la Cada (92,41 % des demandes reçues). La Cada a également dû faire face à l'augmentation croissante des demandes en série adressées par une même personne à plusieurs administrations et ayant le même objet. Le nombre de séries relevées a doublé par rapport à la moyenne des quatre dernières années (+121 %). Celles-ci émanent en très grande majorité d'associations ou de journalistes. Ainsi, en 2021, dix demandeurs, dont huit journalistes et associations, ont saisi la Cada de demandes en série, l'amenant à rendre 1 280 avis représentant donc à eux seuls 15 % de son activité.

¹⁹ Décision n° 2013-675 DC du 9 oct. 2013.

²⁰ Voir les déclarations d'intérêts prévues par l'article L. 1451-1 du Code de la santé publique (CSP).

La diffusion en *open data* consiste à rendre publique une information sans attendre que l'accès à celle-ci soit demandé : à une transparence quérable se substitue ici une transparence portable. Son ampleur s'est renforcée avec l'adhésion de la France en 2014 au mouvement international du Partenariat pour un gouvernement ouvert, même si le virage de l'*open data* avait été amorcé dès l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005. Pour promouvoir cette ouverture a été créée la mission Etalab, par le décret n° 2011-194 du 21 février 2011, qui se voit confier la création d'un portail unique interministériel des données publiques « data.gouv.fr ». En parallèle est également créée la fonction d'administrateur général des données (désormais administrateur général des données, algorithmes et codes sources, par une circulaire de 2021). Tout un écosystème institutionnel et juridique a été mis en place autour de l'*open data*, qui se traduit par une mise en ligne croissante de données publiques dont la réutilisation permet le développement de nouvelles activités économiques. Le choix discrétionnaire quant aux données mises en ligne est d'ailleurs fondé sur des considérations plus économiques que démocratiques.

Désormais, régimes d'accès et de diffusion se croisent, voire ce dernier se substitue au premier. La loi impose, en outre, dès lors qu'ils sont disponibles sous format électronique, de publier en ligne les documents qui ont déjà fait l'objet d'une communication, ceux qui figurent au répertoire, mais aussi les bases de données et les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental (CRPA, art. L. 312-1-1). À l'échelon local, la transparence a été renforcée avec l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 qui prévoit, depuis juillet 2022, la publication obligatoire des procès-verbaux de séance des départements et des régions, ainsi que, s'ils disposent d'un site internet, des communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, syndicats de communes et syndicats fermés (art. L. 2121-15, art. L. 3121-13, art. L. 4132-12, art. L. 5211-1 et art. L. 5711-1 du CGCT)... Ce qui était accessible autrefois doit être aujourd'hui diffusé.

La visibilité relève quant à elle d'une logique extralinguistique et consiste à « faire voir », un objet étant placé sous le regard par la présence du public ou *via* un système vidéo. On découvre alors la vie intérieure d'une institution sous un autre angle que celui offert par la diffusion de documents.

La visibilité a par exemple gagné les prétoires, puisque les restrictions concernant la diffusion et l'enregistrement des audiences juridictionnelles

ont été allégées avec la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021. Depuis 1954, la loi interdit dans les salles d'audience « l'emploi de tout appareil permettant d'enregistrer, de fixer ou de transmettre la parole ou l'image » sous peine de sanction pénale. En 1985, une première exception est accordée pour les audiences publiques de l'ordre administratif ou judiciaire, « lorsque cet enregistrement présente un intérêt pour la constitution d'archives historiques de la justice » (art. L. 221-1 du Code du patrimoine), après décision de l'autorité judiciaire, consultation des parties, du président de l'audience, du ministère public et de la commission consultative des archives audiovisuelles de la justice. La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire apporte une nouvelle exception : selon le nouvel article 38 *quater* de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, l'enregistrement d'une audience publique peut désormais être autorisé, pour un motif « d'intérêt public d'ordre pédagogique, informatif, culturel ou scientifique », en vue de sa diffusion. Il est prévu que l'autorisation soit donnée par le chef de cour, après avis du ministre de la Justice pour les audiences publiques. Pour les audiences non publiques, l'enregistrement est subordonné à l'accord préalable et écrit des parties au litige. L'article 38 *quater* permet également, par dérogation au secret de l'enquête et de l'instruction, l'enregistrement et la diffusion « des audiences intervenant au cours d'une enquête ou d'une instruction ainsi qu'aux auditions, interrogatoires et confrontations réalisés par le juge d'instruction », avec l'accord des personnes dans ce dernier cas.

On ne pourrait pas comprendre ce que signifie la transparence si l'on ne cherchait pas à saisir les multiples raisons qui sous-tendent le développement de l'information.

Les raisons d'être de la transparence

Le développement de la transparence répond à des enjeux très variés qui conduisent à confronter son principe à d'autres qui en justifient les dérogations : raison d'État, secret de la vie privée et des affaires, défense nationale et sécurité publique, incommunicabilité des documents préparatoires ou inachevés, etc. Le curseur ne cesse d'évoluer entre la transparence et ses contradicteurs, avec lesquels les rapports de force ne sont pas toujours favorables, et l'on assiste à des avancées et des retours en arrière en fonction des excès et risques que provoquent parfois les effets d'une transparence mal maîtrisée.

Pour notre part, nous classerons les raisons d'être en trois catégories principales : information ; contrôle ; efficacité.

L'information a un statut à part pour deux raisons. D'une part, la transparence n'est plus pensée aujourd'hui dans l'optique du droit de savoir qui s'est évaporé au profit de questions plus économiques et, d'autre part, l'information constitue un préalable et un fondement aux deux autres raisons d'être.

Les exemples sont évidemment nombreux puisque l'information est le socle de la transparence qui se définit en droit comme une modalité particulière de sa communication. On peut par exemple évoquer l'ouverture des données relatives aux décisions de justice (*open data*) prévu par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (art. L. 111-13 du Code de l'organisation judiciaire [COJ]) et le décret n° 2021-1276 du 30 septembre 2021 relatif aux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « Décisions de la Justice administrative » et « Judilibre », lequel spécifie les bases de données permettant l'accès à toutes les décisions de justice administrative et judiciaire en complément des jurisprudences déjà mentionnées dans la base Légifrance.

Cette illustration est assez typique des ambiguïtés du droit de savoir, qui n'est jamais neutre, et l'on en perçoit ici tous les risques pour le bon fonctionnement de la justice et le respect de la vie privée. Les dispositifs sont alors nombreux pour limiter la transparence pourtant recherchée. L'anonymat est protégé, puisque les noms et prénoms des personnes physiques citées dans la décision de justice, lorsqu'elles sont parties, tiers ou juges non professionnels en matière pénale, doivent être occultés préalablement à la mise à disposition du public. En revanche, il n'en va pas de même pour les magistrats et les greffiers, pour qui l'anonymat ne sera garanti que si la divulgation d'un élément les concernant est de nature à porter atteinte à leur sécurité ou au respect de leur vie privée et de celle de leur entourage. Toutefois, la constitution de « profils » de juges ou d'avocats à partir des décisions de justice publiées est strictement prohibée par l'alinéa 3 de l'article L.111-3 du COJ issu de la loi de 2019. Mais jusqu'où et jusqu'à quand peut véritablement tenir l'interdiction du profilage des membres des juridictions ou des juridictions elles-mêmes par la réutilisation des données d'identité, vu la pression de nombreuses sociétés qui souhaitent proposer, à partir de ces informations, des probabilités de jugement ? Dans quelle mesure sera-t-il possible de contenir en France ce

mouvement, alors que des sociétés étrangères ne se gêneront pas pour générer de telles données ?

Les figures du contrôle sont nombreuses. Le contrôle est d'abord inhérent au régime représentatif, comme le rappelle l'article 15 de la DDHC, et la transparence s'est développée au sein du Parlement pour nouer le lien de représentation politique entre les élus et les citoyens. D'un point de vue démocratique, la transparence garantit le respect de l'égalité entre les citoyens en assurant un contrôle sur la représentativité des choix opérés par les pouvoirs publics. Le partage d'informations est aussi une condition pour lutter contre le favoritisme dont pourraient bénéficier certains, du fait soit de leur position au sein de l'État, soit des liens qu'ils y entretiennent en raison de leur influence. À ce titre, la transparence régule les liens entre les sphères publique et privée afin d'apporter une traçabilité ou un *sourcing* de la décision publique. Ainsi la loi du 9 décembre 2016 (Sapin 2) définit-elle les représentants d'intérêts et leur impose de déclarer, dans un répertoire tenu par la HATVP, leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent, les intérêts ou entités qu'ils représentent dans leurs relations avec les pouvoirs publics ainsi que les actions d'influence qu'ils exercent.

La transparence vise ensuite à assurer l'intégrité de nombreux acteurs, que ce soit dans le secteur public ou privé. La combinaison de la déontologie et de la transparence depuis la loi du 11 octobre 2013 en est une illustration. La déclaration des cadeaux et avantages perçus par les parlementaires et leur publication sur les sites Internet respectifs des assemblées en est une autre. À l'intérieur de ce cadre général, la transparence sert plus spécifiquement à lutter contre la corruption : la loi Sapin 2 impose par exemple des obligations de compliance aux grandes sociétés comme aux personnes publiques, qui passent par la mise en œuvre d'une cartographie des risques, de l'évaluation des tiers, de procédures d'alerte, etc. C'est tout le droit de la commande publique et des procédures de mise en concurrence qui peut également se lire sous cet angle, le principe de transparence y ayant pour rôle de prévenir la commission d'une infraction telle que le délit de favoritisme (art. 432-14 du Code pénal).

Le terme générique d'efficacité renvoie à plusieurs réalités. Tout d'abord, l'usage du terme de transparence repose sur son caractère incantatoire et magique. Se revendiquer transparent n'est pas neutre et relève parfois d'une rhétorique légitimatrice. La présence du terme dans des textes tels que des chartes de bonnes pratiques ou des codes de conduite mobilise avant tout les valeurs

que colporte la notion – selon les cas, la démocratie, l'ouverture au public, le contrôle – en démontrant sa bonne volonté, les efforts entrepris, sa sincérité, etc.

Ensuite, la transparence doit agir comme un panoptique en faisant peser sur les acteurs publics une surveillance qui est censée garantir qu'ils feront des choix rationnels et probes. La potentialité d'être vu, sans que celui qui est regardé ne sache ni quand ni par qui, agit comme une pression qui l'incite à exercer ses fonctions le plus efficacement possible. La protection des lanceurs d'alerte, notamment par la loi Sapin 2, repose sur cette logique de surveillance invisible et continue. De même, la diffusion des paroles comme des faits et gestes des parlementaires dans l'hémicycle ou en commission les soumet à un contrôle de la presse qui est censé agir sur leur comportement. En pratique, cette visibilité peut avoir l'effet inverse de celui escompté, en conduisant les élus à surjouer des oppositions et des désaccords, facteurs de blocage politique.

L'efficacité touche enfin à la concurrence. Ainsi estime-t-on que les procédures de mise en concurrence dans la passation des contrats publics garantissent que le pouvoir adjudicateur retiendra le mieux-disant, c'est-à-dire le candidat proposant la prestation ayant le meilleur rapport qualité-prix. En droit privé, la transparence sert aussi à stimuler la concurrence : l'information transmise par les entreprises doit permettre une allocation efficiente des ressources, les consommateurs retenant les meilleurs rapports qualité-prix, ce qui permet aux concurrents de s'ajuster eux-mêmes en proposant de nouvelles offres plus attractives²¹. Dans un tout autre registre, la loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 renforce l'information sur les produits alimentaires vendus sur les plateformes de vente en ligne en exigeant, préalablement à la conclusion d'un contrat, que le professionnel communique au consommateur les informations exigées par le droit de l'Union européenne. Celles-ci figurent sur le support de vente à distance où sont présentés ces produits,

ou bien sont communiquées sans frais par tout autre moyen approprié indiqué clairement sur le support de vente à distance. La transparence responsabilise ici les citoyens-consommateurs dans leurs choix et permet potentiellement de rétablir leur confiance mise à mal par divers scandales.

Ce que démontre le développement de la transparence, ou ce à quoi elle renvoie, c'est la place prise par l'information dans notre société, véritable carburant démocratique et capitaliste, dont le contrôle est primordial pour tous les agents. L'expansion de la transparence contribue à un mélange des genres entre démocratie et économie : elle transforme la puissance publique en un État plateforme qui distribue l'information pour encourager l'économie ; elle responsabilise les acteurs privés en les incitant à protéger les droits fondamentaux et à lutter contre la corruption ; elle contrôle les liens entre les sphères publique et privée pour en garantir une distinction minimale. Il est indéniable que la transparence est un marqueur du régime démocratique et d'un marché ouvert. Toutefois, ses effets sont rarement évalués et l'on décrète un peu hâtivement ses valeurs, positives comme négatives, oubliant qu'elle n'est pas une fin mais un moyen pour atteindre des objectifs que l'on perd parfois de vue. Car la transparence ne fait pas l'unanimité, et les théoriciens de l'économie sont partagés sur son intérêt : certains promeuvent le secret, tandis que d'autres rappellent que ses excès conduisent, en politique, à l'autoritarisme et au contrôle des consciences. La communication d'informations qu'implique la transparence produit du lien social et des rapports inter-individuels, mais favorise aussi affrontements et polémiques. Si elle est un moyen de rendre plus intelligible la complexité de notre monde, le trop-plein d'informations qu'elle colporte nourrit paradoxalement cette même complexité et exige toujours plus de transparence pour trier et séparer l'information de la désinformation, la connaissance de la manipulation, tandis que leurs frontières s'avèrent toujours plus floues.

Jean-François Kerléo est professeur à Aix-Marseille université et membre junior de l'Institut Universitaire de France.

²¹ Voir chapitre « De la transparence dans les relations commerciales », art. L. 441-1 à L. 441-19 du Code de commerce.

Références

- Braconnier S. (2007),**
Droit des services publics, PUF, coll. Thémis Droit, 2^e édition.
- Kerléo J.-F. (2016),**
La transparence en droit. Recherche sur la formation d'une culture juridique, Mare et Martin, coll. Bibl. des thèses, Paris, janvier.
- Deffigier C., Lachaume J.-F., Pauliat H., Virot-Landais A. (2021),**
Droit des services publics, Lexis Nexis, 4^e édition.
- Lenoir R., Prot B. (1979),**
L'information économique et sociale, rapport à M. le Président de la République, Paris, La Documentation française, p. 149.
- Moreau J. (1989),**
Droit administratif, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, p. 345.
- Ozga S. A. (1960),**
“Imperfect Markets through Lack of Knowledge”, *Quarterly Journal of Economics* vol. 74, 1960, pp. 29-52.
- Stigler G. (1961),**
“The Economies of Information”, *Journal of Political Economy* vol. 69, pp. 213-225
- Stigler G. (1962),**
“Information in the Labour Market”, *Journal of Political Economy* vol. 70, pp. 94-104.
- Stiglitz J. (2002),**
“Information and the Change in the Paradigm in Economics”, *American Economic Review*, n° 3, vol. 92, p. 460.
- Truchet D. (1997),**
« Unité et diversité des grands principes du service public », *AJDA*, p. 38.

La transparence dans les institutions européennes : mise en œuvre et obstacles

Stéphanie Novak

Depuis les années 1990, les institutions européennes ont développé des politiques visant à rendre leurs travaux et processus décisionnels plus accessibles au public. Ces politiques s'inscrivent dans un cadre historique dans lequel la transparence est peu à peu devenue une norme « globale »¹. Ainsi, depuis une soixantaine d'années, de nombreux États se sont dotés de lois d'accès à l'information. Les politiques européennes de transparence développées ces dernières décennies résultent quant à elles d'événements et de facteurs tels que le rejet du traité de Maastricht par le Danemark en 1992, l'exigence des parlementaires européens d'obtenir plus d'informations sur les travaux du Conseil de l'Union européenne², différents scandales de corruption, et des décisions de la Cour de Justice et de la Médiatrice souvent favorables à une ouverture accrue des institutions. Dans un tel contexte, les institutions présentent les politiques d'accès à l'information comme des réponses au « déficit démocratique » européen et la transparence comme un moyen d'accroître la responsabilité des décideurs, la confiance des citoyens en leurs représentants et la légitimité des institutions. Cependant, il existe de multiples manières d'organiser l'accès à l'information, et les réformes à ce sujet n'ont pas nécessairement les effets escomptés. Cet article fait le point sur les principales évolutions réglementaires, leurs effets, et tente d'identifier les obstacles auxquels se heurtent les politiques européennes de transparence. Y est tout d'abord analysée la notion de transparence. Puis sont appréhendées les évolutions de la transparence dans les institutions européennes et leurs conséquences en considérant tout d'abord le règlement 1049/2001 sur l'accès aux documents, puis les obstacles à la transparence dans les institutions législatives. Enfin, sont discutées les décisions de la Cour et de la Médiatrice en matière d'accès aux documents et les débats sur les limites et les obstacles à la transparence.

1 Voir Peters, 2013.

2 Désormais, « le Conseil ».

La transparence : une notion en vogue...

La transparence est une notion en vogue, à tel point qu'elle semble parfois une fin en soi et pas seulement un moyen, ou un instrument, permettant d'assurer le caractère démocratique de la gouvernance. Elle est souvent associée au développement des nouvelles technologies, mais le principe de publicité auquel elle est adossée a des racines beaucoup plus anciennes. La philosophie des Lumières – en l'occurrence, Kant, Rousseau et Bentham – a joué un rôle fondamental dans l'émergence de ce principe afin d'éviter les abus de pouvoir (Meijer, 2015). Très souvent considérée comme le remède à divers maux dont souffre la vie politique contemporaine – la corruption, la faible participation citoyenne aux débats publics, l'influence induite des groupes d'intérêt ou encore le manque d'information sur les processus décisionnels, qui rend difficile de comprendre quelles positions les acteurs impliqués ont défendues (Hood et Heald, 2006) –, la transparence est communément perçue comme un ingrédient indispensable à la responsabilité démocratique des représentants. Cette notion – en anglais, *democratic accountability* (Przeworski, Stokes et Manin, 1999) – renvoie au fait que les citoyens sont informés des positions défendues par leurs représentants au cours des débats politiques, si bien que lors des élections, ces informations peuvent contribuer à déterminer leur choix. La transparence peut être ainsi définie comme la disponibilité de l'information au sujet d'un agent, information qui permet à d'autres agents de savoir comment le premier agent agit (Meijer, 2013, 430).

... portant sur différents objets et dont la mise en œuvre passe par divers instruments

Si la transparence désigne l'accès public à l'information, elle peut porter sur des *objets* distincts et être mise en œuvre grâce à divers *instruments*. Selon Grimmelikhuisen *et al.* (2013, 576), la transparence peut avoir pour objet le processus décisionnel (les débats parlementaires, par exemple), le contenu des politiques adoptées (quels sont les problèmes qu'elles sont censées résoudre et les moyens par lesquels elles seront mises en œuvre) et les résultats ou effets de ces politiques. Mansbridge (2009) distingue quant à elle la transparence *in process*, qui correspond à l'information sur le processus

décisionnel, et la transparence *in rationale*, qui signifie que les représentants expliqueront aux citoyens le contenu des politiques qu'ils ont adoptées. Elle lie la transparence *in process* à la responsabilité démocratique (*accountability*) conçue comme la possibilité pour les citoyens de *sanctionner* par leur vote des prises de position ou actes avec lesquels ils sont en désaccord. La transparence *in rationale*, qui met l'accent sur l'*explication* par les représentants de leurs choix politiques, et non sur le contrôle de leurs actions par les citoyens, est corrélée à une responsabilité démocratique *narrative*. Étant donné que les liens entre transparence et confiance sont souvent mis en avant et discutés, on peut noter que ces deux types de transparence impliquent des relations différentes avec la confiance. La transparence *in rationale* et la responsabilité démocratique *narrative* présupposent un degré de confiance élevé des citoyens à l'égard de leurs représentants ; la transparence *in process* et la responsabilité démocratique reposant sur la possibilité de la sanction seraient au contraire des moyens de générer la confiance. En outre, dans l'usage qu'en font les institutions, la transparence ne se limite pas à l'information sur les décisions, mais s'étend à l'information sur la carrière et les revenus des responsables politiques (élus du Parlement européen et commissaires européens) et fonctionnaires européens, afin de minimiser les risques de corruption et conflits d'intérêt, ainsi que sur les groupes d'intérêt qui doivent décrire leurs buts, ressources et personnel lorsqu'ils s'inscrivent sur le registre de transparence européen (*Registre de transparence 2021*).

Il existe divers instruments pour mettre en œuvre l'accès public à l'information. Si la transparence a pour objet le processus décisionnel, les citoyens peuvent suivre les débats sur place (par exemple, lors des séances parlementaires) ou à distance (par exemple, dans le cas du Conseil, au sein duquel les ministres des États membres négocient la législation européenne) ; l'accès aux débats peut au contraire avoir lieu seulement une fois les débats conclus, grâce à la publication des procès-verbaux. Alors que la première forme de publicité favorise la participation des citoyens, la seconde leur permet de s'informer, mais non d'influencer le processus en cours. Si les institutions ne donnent pas accès à leurs débats, mais optent pour une transparence de leurs politiques (c'est par exemple le cas de la Banque centrale européenne [BCE], Curtin, 2017) et/ou des résultats de leurs politiques, il existe à nouveau différents instruments pour informer le public, tels que les communiqués de presse ou des rapports annuels.

Pour analyser les instruments permettant d'organiser l'accès public à l'information, on peut en outre distinguer la transparence passive de la

transparence active. La transparence passive signifie que les citoyens peuvent requérir un document – les modalités d'exercice de ce droit sont en général formulées dans les lois sur la liberté d'information. La transparence active correspond au fait que les institutions donnent directement accès aux documents, ce qui est facilité par les nouvelles technologies de l'information (de Terwangne, 2004). L'Union européenne est globalement passée d'une transparence passive à une transparence active.

Enfin, on peut distinguer la transparence de la publicité (Naurin, 2006). La transparence signifie que l'information est disponible sans que le citoyen puisse nécessairement s'y repérer (par exemple, si une institution met tous ses documents en ligne sans offrir les clés pour comprendre leur nature, la façon dont ils sont produits et rédigés, ou comment effectuer des recherches dans les archives numériques). La publicité implique que l'information est organisée de sorte à être utilisable par le citoyen. La transparence est une condition nécessaire pour ménager la publicité de l'information, mais c'est la publicité qui est vectrice de responsabilité démocratique.

Si la transparence est un réquisit démocratique, plusieurs études empiriques ont depuis une vingtaine d'années mis l'accent sur les coûts de la transparence et le fait qu'elle peut avoir des conséquences non voulues ou même contre-productives³. Certains de ces travaux montrent que les effets de la transparence dépendent du contexte culturel et/ou institutionnel. Ainsi, des études comparatives soutiennent que la transparence n'accroît pas nécessairement la confiance des citoyens en leur gouvernement, et peut même avoir l'effet inverse (Grimmelikhuisen et al. [2013] analysent cette question en comparant les Pays-Bas et la Corée du Sud). Par ailleurs, des recherches ont analysé les effets de la transparence sur la négociation dont les praticiens disent généralement qu'elle requiert le huis clos (Stasavage, 2006 ; Novak et Hillebrandt, 2020). Cette question a donné lieu à des débats sur les limites à poser à la transparence. Un autre point de vue critique consiste à dire qu'on surestime la possibilité de rendre publics les processus décisionnels : au sein des institutions européennes, il est banal d'affirmer que lorsque les acteurs sont soumis à des obligations de publicité, ils parviennent à repousser les « vrais » débats dans des lieux non publics. Un tel effet de la transparence est problématique étant donné que la transparence n'est alors plus qu'une

façade. Nous reviendrons sur cette question et sur la tension entre négociation et transparence dans les sections suivantes.

Le règlement 1049/2001 sur l'accès public aux documents et les limitations à la transparence

Une importance accrue du principe de transparence

Depuis le Traité de Maastricht (1992) et la déclaration de Laeken (Conseil européen, 2001), le principe de transparence, parfois appelé d'« ouverture », a graduellement pris de l'importance au sein des institutions européennes. Le droit d'accès aux documents des institutions figure dans l'article 15 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. Les modalités de son exercice sont fixées par le règlement 1049/2001 qui a constitué une étape majeure pour la politique de transparence européenne. Ce règlement porte sur l'accès aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission. Les autres institutions européennes ont élaboré leurs propres règles en matière de transparence. Le règlement 1049/2001 a été adopté à la suite de négociations opposant des acteurs favorables à une réglementation ambitieuse – en particulier le Parlement européen, qui souhaitait obtenir plus d'informations sur les travaux du Conseil, et une coalition composée de la Finlande, des Pays-Bas, de la Suède et du Danemark, pays dans lesquels la transparence est un principe politique ancien –, à des États membres enclins à préserver la confidentialité de certains documents – notamment l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni qui craignaient que le nouveau règlement ne permette de publier des documents liés aux questions de sécurité nationale, une préoccupation accrue par des contacts plus intenses avec l'Otan (Bjurulf et Elgström, 2004). Le règlement adopté en 2001 est un compromis entre ces différentes positions, comme souvent dans l'Union européenne. Quelques années plus tard, la Commission a entrepris de réviser le règlement pour répondre à des requêtes du Parlement. L'adoption du Traité de Lisbonne et son article 15 sur le droit d'accès à l'information ont *a fortiori* rendu nécessaire une adaptation du règlement pour

3 Sur les effets non voulus de la transparence, voir Erkkilä, 2012.

qu'il porte sur toutes les institutions (Maes, 2010). En 2008, la Commission européenne a adopté une proposition de révision du règlement. Cependant, les négociations sont dans une impasse du fait de divergences entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Le Parlement reproche à la proposition de la Commission d'utiliser une définition trop restrictive du concept de « document » et de ne pas englober assez d'institutions. Des États membres souhaiteraient que certains documents (par exemple, concernant les aides d'État et la politique de concurrence) ne soient pas soumis au règlement révisé (Parlement européen, 2013 et 2023).

Une accessibilité par défaut aux documents législatifs

Selon le règlement 1049/2001, les documents législatifs doivent être accessibles par défaut. Ceux-ci sont « les documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes légalement contraignants au sein des États membres ou pour ceux-ci » (article 12, § 2). Le règlement définit les situations dans lesquelles les institutions sont en droit de ne pas donner accès à un document. Ces exceptions concernent les documents dont la divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public, dans les domaines de la sécurité publique, de la défense et des affaires militaires, des relations internationales, de la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre ainsi que de la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu. En outre, la protection d'intérêts commerciaux, des procédures juridictionnelles et des avis juridiques et des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit peut justifier le refus d'accorder l'accès à un document (article 4, § 2). L'article 4, § 3 stipule qu'une institution peut refuser de rendre public un document si sa publication risque de porter gravement atteinte à son processus décisionnel. Cette exception vaut pour les processus décisionnels en cours, mais peut aussi être invoquée après la conclusion du processus. Cette motivation est en quelque sorte annoncée dans les considérants : « Un accès plus large aux documents devrait être autorisé dans les cas où les institutions agissent en qualité de législateur, y compris sur pouvoirs délégués, tout en veillant à préserver l'efficacité du processus décisionnel des institutions. Dans toute la mesure du possible, ces documents devraient être directement accessibles. »

Lorsqu'une institution reçoit une requête, elle a quinze jours pour répondre. En cas de refus, le

demandeur peut envoyer une demande confirmative. Si l'institution répond à nouveau défavorablement, le demandeur peut se tourner vers la Cour de Justice de l'Union européenne ou la Médiatrice européenne. Les lettres de refus des institutions sont publiques. L'analyse des réponses aux demandes confirmatives révèle qu'outre les intérêts spécifiques formulés dans l'article 4, § 2, les institutions invoquent régulièrement la protection du processus décisionnel en se référant à l'article 4, § 3 (Novak et Hillebrandt, 2020). Les arguments plus précis sont notamment : la nécessité de négocier ; le fait que la publication d'un document risquerait de « geler » les négociations parce que les représentants ne sauraient comment expliquer aux citoyens qu'ils aient eu à changer de position en cours de processus ; le risque que la confiance entre les décideurs s'amenuise et qu'ils ne puissent plus avoir d'échanges francs ; le risque que les acteurs ne veuillent plus laisser de trace écrite de leurs travaux, ce qui conduirait à vider les archives⁴ ; le risque de pressions externes si le processus est encore en cours. Nous analyserons *infra* la façon dont la Cour de Justice et la Médiatrice ont répondu à ces arguments lorsqu'elles ont jugé des refus d'accès à des documents. Pour l'heure, il importe de noter que la plupart des arguments avancés en référence à l'article 4, § 3 sont liés non seulement au processus décisionnel en général, mais plus précisément à la négociation. En effet, ils se réfèrent d'une part à la possibilité de reformuler sa position en cours de processus, ce qui est l'essence de la négociation et du compromis qui contraint les acteurs à faire des concessions, et d'autre part à la distinction entre un huis clos au sein duquel les acteurs se parleraient sincèrement et les séances publiques qui empêcheraient les vrais débats. Cette invocation de la négociation associée à une exigence de confidentialité est problématique dans un contexte législatif, c'est-à-dire quand il s'agit de délibérer sur des règles qui s'appliqueront à tous les États membres. La tension entre l'impératif de négociation et l'accès public à l'information est prise en compte dans le règlement 1049/2001 et dans les décisions de la Cour et de la Médiatrice, mais ce problème bien réel n'est pas réglé, et l'article 4, § 3 sert à couvrir les cas dans lesquels la transparence nuirait à la négociation. En outre, le problème n'est pas seulement que les institutions refusent de donner accès à des documents législatifs au nom de la négociation, mais aussi que les raisons avancées dans ce cas ne sont pas toujours transparentes – invoquer la

4 Sur cette question en général, voir Flinn et Jones, 2009.

« capacité de négocier » (Médiatrice européenne, 2016) est vague et intelligible principalement pour les initiés, ce qui pose *a fortiori* la question des limitations légitimes à la transparence.

On pourrait penser que les refus de communication de documents justifiés par l'article 4, § 3 concernent surtout le Conseil. En effet, les travaux de cette organisation reposent en grande partie sur les représentants permanents et représentants permanents adjoints des États membres (Conseil, 2009, article 19), qui sont en général des diplomates de carrière. Cependant, la pratique de la négociation s'étend au-delà de la sphère intergouvernementale ; comme nous allons le voir, elle caractérise les relations entre les institutions et la décision au sein des institutions. En outre, la Commission et le Parlement refusent eux aussi de communiquer des documents en mobilisant les arguments liés à la capacité de négocier.

Les obstacles à la transparence du processus législatif

Il existe deux aspects principaux du processus législatif dont on a critiqué la faible transparence : a) les délibérations au sein du Conseil et b) les trilogues, soient les réunions à huis clos lors desquelles les représentants de la Commission, du Conseil et du Parlement élaborent les compromis législatifs.

Le Conseil : transparence du processus et communication

Le Conseil a la réputation d'être l'institution la plus opaque du triangle institutionnel qu'il constitue avec la Commission et le Parlement. Cependant, cette institution est peu à peu devenue plus ouverte. Dans une certaine mesure, la transparence du Conseil porte sur le processus (Mansbridge, 2009), mais on va voir que ses effets sur la responsabilité démocratique sont limités et qu'elle est souvent instrumentalisée à des fins de communication politique.

Depuis 1994, les votes du Conseil sur les actes législatifs adoptés sont publics. Une partie des séances plénières – le débat initial sur les propositions législatives et le vote d'adoption des actes législatifs, ainsi que quelques débats intermédiaires, en fonction des décisions de la présidence semestrielle – est retransmise sur son site (Conseil, 2009,

article 9). En outre, les ordres du jour du Comité des Représentants permanents (Coreper) et du Conseil, ainsi que les procès-verbaux du Conseil, sont directement publiés sur le site de l'institution.

Bien que les activités législatives doivent par défaut être publiques, l'accès au processus demeure limité. Tout d'abord, les procès-verbaux du Coreper ne sont pas disponibles, alors que c'est là que, dans la plupart des cas, les compromis sont conclus : selon le règlement intérieur du Conseil, le Coreper doit s'efforcer de trouver un accord à son niveau, en amont du Conseil (Conseil, 2009, article 19). Les représentants permanents reçoivent des instructions de leurs ministres, mais disposent d'une marge de manœuvre afin de négocier des accords – ce qui au sein du Coreper a donné lieu au jeu de mots allemand *Vertreter-Verräter* (représentant-traître). Seuls les ministres ont le droit de vote et ils approuvent la législation en public après que les représentants permanents ont négocié les accords à huis clos. En outre, les procès-verbaux des groupes de travail ne sont pas publiés. Au sein de ces groupes siègent des experts mandatés par les États membres. Ils sont les premiers à recevoir les propositions législatives de la Commission. Leur tâche est de discuter des difficultés dites techniques, avant d'envoyer les propositions modifiées au Coreper. En 2020, Emilio De Capitani a requis des documents du groupe de travail « Droit des sociétés » et s'est vu opposer un refus du Conseil (De Capitani/Conseil, 2023). Ce fonctionnaire européen poursuivait ainsi une démarche visant à accroître l'information publique sur le processus décisionnel. Quelques années auparavant, il avait notamment demandé au Parlement de lui donner accès à des documents issus des trilogues (De Capitani/Parlement, 2018, voir ci-dessous). Dans le cas du Conseil, notons en outre que des documents sont parfois versés au registre après que le Secrétariat du Conseil en a éliminé des informations (par exemple, l'identité des États membres défendant certaines positions). Pour d'autres documents, leur existence est signalée au registre, mais ils ne peuvent être consultés⁵.

Par ailleurs, si les votes des ministres sur les actes législatifs adoptés sont publics, ils ne constituent que la partie émergée de l'iceberg. En effet, les votes de rejet ne sont pas publiés ; à notre connaissance, de tels votes sont rares, car la présidence du Conseil ne demandera pas aux délégations de voter si elle estime qu'une majorité qualifiée (ou l'unanimité, dans les quelques cas où le vote à

5 Sur le traitement des documents sensibles, voir l'article 9 du Règlement 1049/2001.

la majorité qualifiée n'est pas la règle) n'est pas atteinte. En outre, l'accord à la majorité qualifiée est en général trouvé à huis clos au sein du Coreper alors que le vote public et officiel aura lieu quelques semaines plus tard. Lorsque les représentants savent qu'une majorité qualifiée en faveur d'un acte est atteinte, ils peuvent choisir de ne pas refléter leur scepticisme ou leur mécontentement en votant contre ou en s'abstenant. Selon nos entretiens⁶, ils considèrent souvent que ces votes sont inutiles, voire contre-productifs, car ils attireraient l'attention des médias qui les présenteraient comme des échecs, alors que le Conseil est réputé décider « par consensus ». En moyenne, environ 80 % des actes législatifs sont adoptés sans opposition ni abstention, les délégations se conformant généralement à la norme du consensus. Les comportements de vote varient d'un État membre à l'autre. Certains États membres évitent autant que possible de voter contre ou de s'abstenir. Dans d'autres États membres, comme le Danemark ou la Suède, les ministres expriment par leur vote la position du parlement national : si une majorité parlementaire s'est exprimée contre une proposition législative, le ministre concerné ne pourra se joindre au compromis. Cette loyauté vis-à-vis du parlement contribue à rendre le processus plus transparent. En outre, l'opposition ou l'abstention publiques constituent des outils de communication vis-à-vis de certains groupes d'intérêt – une délégation voulant ainsi envoyer un signal à ces groupes, en montrant qu'elle a tenté de défendre l'intérêt national sans y parvenir (Novak, 2011).

Au cas des votes publics du Conseil, on pourrait appliquer ce que Curtin (2017) note à propos de la BCE : c'est l'institution qui contrôle la transparence à des fins de communication – parce qu'elle décide de la façon dont elle la mettra en œuvre –, si bien que la transparence ne permet pas de contrôler l'institution. Selon Curtin, alors que la BCE est devenue une institution supranationale puissante du fait de la crise économique et financière des années 2010, elle souffre d'un défaut de responsabilité démocratique. N'étant pas soumise au règlement 1049/2001, elle a adopté ses propres pratiques en termes de transparence et rend compte de son action grâce à des communiqués. Cependant, le type de transparence *in rationale*

pour lequel elle a opté revient à communiquer plus qu'à partager l'information afin d'assumer ses responsabilités face aux citoyens et aux parlements nationaux.

Les cas du vote au Conseil et de la BCE montrent que des politiques de transparence dont le but devrait être de garantir la responsabilité des représentants peuvent être instrumentalisées par les décideurs qui en font un outil de communication publique. Ce risque apparaît si les institutions décident elles-mêmes du moment où une information est divulguée – qu'il s'agisse de votes, de débats ou de documents – et s'il n'existe pas un agent tiers pour assurer la mise en œuvre de la transparence. À cet égard, on peut aussi citer le cas des débats du Conseil. Hors des débats nécessairement publics que sont les débats initiaux sur les propositions législatives, la présidence semestrielle a la latitude de choisir quand ouvrir les séances. Elle peut utiliser la publicité pour pousser à l'adoption d'un texte et dissuader une délégation de s'opposer sans avoir de bons arguments, ou encore servir d'autres stratégies. En l'absence d'un agent tiers, la publicité des débats peut aussi inciter les décideurs à repousser le lieu de la décision dans les couloirs ou à la pause déjeuner – lors d'un entretien⁷, un membre du Secrétariat du Conseil comparait ainsi les débats publics du Conseil à des villages Potemkine. À certains égards, la Médiatrice et la Cour de Justice assurent la fonction d'agents tiers, mais en aval du processus pour la Cour, et sans force contraignante pour la Médiatrice. Cependant, la relation de loyauté qui, dans certains États membres, lie les ministres à leur parlement, laisse penser que les parlements nationaux pourraient dans une certaine mesure endosser ce rôle d'agent tiers.

Lorsque les acteurs notent que les représentants évitent le débat public pour décider, ils arguent souvent qu'il n'est pas possible de négocier en public. Comme on l'a noté, la tension entre négociation et transparence n'est pas seulement invoquée par les membres du Conseil. Le Parlement⁸ et la Commission⁹ ont également refusé l'accès à des documents législatifs au motif que leur publication compromettrait les négociations en cours. Ce dernier point nous conduit à analyser la question des trilogues à huis clos.

6 Nous avons conduit plus d'une centaine d'entretiens auprès de membres du Conseil entre 2006 et 2022. Ces entretiens visaient à obtenir des informations sur les pratiques décisionnelles de l'institution et sur les effets des politiques de transparence sur la prise de décision. Voir notamment Novak, 2011.

7 Entretien sur les effets du Traité de Lisbonne sur la prise de décision au Conseil, Secrétariat du Conseil, Bruxelles, novembre 2012.

8 Voir, par exemple, De Capitani/Parlement, 2018.

9 Voir, par exemple, ClientEarth/Commission, 2018, § 13.

Les trilogues et les documents à quatre colonnes

Le traité de Lisbonne a renforcé le pouvoir du Parlement européen en étendant la procédure législative ordinaire, qui est à présent utilisée dans la plupart des cas. Le Conseil et le Parlement ont alors le même poids et doivent tous deux approuver les propositions de la Commission pour qu'elles soient adoptées. Cette évolution est en partie une réponse au « déficit démocratique ». Le Parlement étant une institution dont les travaux sont plus ouverts que ceux du Conseil, on aurait pu s'attendre à ce que cette réforme institutionnelle accroisse la publicité du travail législatif. Dans sa décision sur la transparence au Conseil, la Médiatrice observe d'ailleurs que le Parlement offre plus d'informations sur ses travaux et que le Conseil devrait s'en inspirer (Médiatrice, 2018, *Preliminary comments*, § 9). Pourtant, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, les négociations à huis clos entre la Commission, le Conseil et le Parlement se sont généralisées. Les institutions européennes y élaborent les compromis qui seront ensuite adoptés formellement par le Conseil et le Parlement (Curtin et Leino, 2017 ; Brandsma, 2019). En d'autres termes, parallèlement aux progrès réglementaires de la transparence, les forums de négociation non publics se sont multipliés.

Lors des trilogues, les acteurs utilisent des documents « à quatre colonnes ». La proposition législative de la Commission figure dans la première colonne, les positions du Parlement et du Conseil respectivement dans les deuxième et troisième colonnes tandis que la proposition de compromis interinstitutionnel est formulée dans la quatrième colonne. Lorsque le processus législatif est en cours, les institutions ne publient pas ces documents de manière proactive. En 2015, la Médiatrice a conduit une enquête sur la transparence des trilogues. Une de ses conclusions est que ces réunions qui jouent un rôle fondamental dans le processus sont trop opaques. Elle recommande ainsi de créer une base de données facile à utiliser dans laquelle seraient regroupés les documents à quatre colonnes (Médiatrice, 2016, § 65). Ces documents sont essentiels pour comprendre la responsabilité politique des institutions, puisqu'ils indiquent leurs positions sur les articles des textes législatifs, les modifications qu'elles ont demandées, et dans quelle mesure le compromis final s'écarte de leurs requêtes. Selon nos informations, cette base de données dont la Médiatrice

a recommandé la création en 2016 devrait voir le jour, mais n'existe pas encore¹⁰ (voir également Leino-Sandberg, 2022, 4).

La question-clé : quand donner accès aux documents ?

Le manque de transparence du processus législatif a été largement commenté par les experts (Curtin et Leino, 2017). Il a été critiqué par la société civile, en particulier par des organisations non gouvernementales et par des citoyens qui ont pris l'initiative de contester les refus d'accès aux documents, ainsi que par la Médiatrice et, de manière indirecte, par certains jugements du Tribunal et de la Cour de justice de l'UE. Une partie du débat a porté sur le moment auquel les documents législatifs devraient être publiés, ce qui, selon la Médiatrice, constitue la « question-clé » (2016, § 53) : lorsque le processus est encore en cours – ce qui encouragerait la participation publique aux débats – ou une fois le processus clos – ce qui permettrait aux citoyens de s'informer, mais pas de participer. Alors qu'après son enquête de 2015 sur les trilogues, la Médiatrice a recommandé de publier les documents à quatre colonnes *ex post* afin de préserver la « capacité de négocier » (Médiatrice, 2018, § 30), certains exigent l'accès aux documents pendant les négociations. Par exemple, dans son recours devant le Tribunal, Emilio De Capitani a déclaré qu'il n'avait reçu les documents à quatre colonnes requis auprès du Parlement qu'une fois la procédure terminée, alors qu'il se serait attendu à les recevoir lorsque la procédure était en cours (De Capitani/Parlement, 2018). De même, il a contesté le fait que le Conseil ne lui ait donné accès aux documents législatifs échangés au sein du groupe de travail « Droit des sociétés » qu'après la conclusion d'un accord entre le Conseil et le Parlement, ce qui ne lui a pas permis d'informer le public et de susciter un débat (De Capitani/Conseil, 2023, § 16). En mars 2022, quarante organisations de la société civile et syndicats ont contesté le manque d'information sur les trilogues relatifs à la loi sur les marchés numériques (*Transparency International EU*, 2022 ; voir aussi *Statewatch*, 2023) et en particulier le fait qu'un document publié sans le contenu de la quatrième colonne (soit le compromis atteint par les institutions) était présenté comme le plus récent alors que ce n'était pas le cas. Ces organisations ont fait valoir qu'il était d'autant plus nécessaire d'informer les citoyens sur les trilogues en cours que les Gafam exerçaient d'intenses pressions sur les négociateurs. Les chercheuses Curtin et Leino

¹⁰ Nous achevons cet article en juin 2023.

soutiennent quant à elles que les documents à quatre colonnes devraient être activement publiés « en temps réel » étant donné qu'ils concernent le processus législatif et que les groupes d'intérêt les plus puissants ont accès aux informations sur les trilogues (2017, 1710). En termes d'accès à l'information, cette situation désavantage les citoyens et génère ce qu'elles appellent ironiquement une « transparence hautement sélective » (2017, 1693 ; Leino-Sandberg, 2022, 12).

Le registre de transparence

Comme on l'a indiqué, l'accès à l'information concerne des objets distincts de la vie politique et est organisé grâce à divers instruments. Un autre développement important de la politique de transparence a été la création, en 2011, du registre de transparence commun au Parlement et à la Commission sur lequel les groupes d'intérêt doivent s'inscrire s'ils veulent exercer certaines activités auprès des institutions, par exemple intervenir lors d'une audience publique du Parlement. Ce registre réunit des informations telles que les intérêts représentés au niveau de l'Union européenne, leur organisation, leurs ressources financières et leur personnel. Il est censé favoriser un dialogue moins opaque entre les institutions et la société civile organisée, et est fondé sur une définition très large du *lobbying* puisque peuvent s'inscrire au registre des organisations aussi différentes que des multinationales, des cabinets de conseil ou des organisations non gouvernementales. Lorsqu'ils s'inscrivent au registre, les groupes d'intérêt s'engagent à suivre certaines règles de conduite dans leurs interactions avec les institutions européennes. En 2021, le registre est devenu commun à la Commission, au Parlement et au Conseil et l'inscription obligatoire pour exercer certains types d'activités de représentation d'intérêts, ce qui correspond notamment à une recommandation de la Médiatrice (2016, § 28 ; *Registre de transparence* 2021). Cependant, même lorsque l'inscription était facultative, un grand nombre d'organisations avaient adhéré au registre. Il semblerait que ce succès du registre soit dû au souci réputationnel des organisations. Le registre serait perçu par les représentants d'intérêts comme un moyen de légitimer leur action. Étant donné le grand nombre d'organisations inscrites au registre, il devient problématique de ne pas y figurer (Nastase et Muurmans, 2020). Cependant, comme le montre le scandale du *Qatargate*¹¹, le contrôle

des pressions externes exercées sur les institutions est un problème qui est loin d'être résolu. On pourrait arguer qu'il est d'autant plus difficile à affronter étant donné que la Commission européenne promeut une démocratie de type consultatif qui donne une place centrale au *lobbying*, place que le registre de transparence consacre (Robert, 2018). De plus, les effets concrets du registre sur la démocratie européenne restent à démontrer. Si l'on s'intéresse par exemple aux usages que font les citoyens de ces informations publiques, il semble qu'ils soient très limités et que la Commission européenne elle-même considère ce registre comme un outil destiné aux experts et non au grand public (Robert, 2018).

La Cour et la Médiatrice face aux justifications d'une transparence restreinte

Influence de leurs décisions sur la mise en œuvre des politiques de transparence

Les politiques de transparence ont une portée limitée en termes de responsabilité démocratique en partie parce qu'il n'existe pas d'agent tiers qui contrôlerait leur mise en œuvre en amont. Lorsque la Cour juge des cas dans lesquels une institution n'a pas donné accès à des documents et se prononce en faveur d'une plus grande transparence (voir notamment Hautala/Conseil, 2001 ; Suède et Turco/Conseil, 2008 ; Access Info Europe/Conseil, 2011 ; Conseil/Access Info Europe, 2013 ; De Capitani/Parlement, 2018 ; De Capitani/Conseil, 2023), ses décisions auront une influence sur les comportements futurs des institutions. En outre, les jugements du Tribunal dans les affaires De Capitani/Parlement (2018) et De Capitani/Conseil (2023) sont fondamentaux pour accroître l'information publique sur deux étapes du processus législatif caractérisées par le huis clos, soit les trilogues et les négociations des groupes de travail au Conseil. Quant aux travaux de la Médiatrice, ils sont influents à au moins deux niveaux. Elle peut enquêter sur des cas singuliers comme elle l'a fait récemment à propos du refus du Conseil de donner accès à des documents législatifs concernant la Directive Marchés numériques (2022). Elle peut aussi émettre des recommandations à

¹¹ Le scandale a éclaté en décembre 2022 et met en cause des membres et anciens membres du Parlement européen qui auraient reçu de l'argent du Maroc et du Qatar pour tenter d'influencer des décisions parlementaires.

la suite d'enquêtes plus larges, comme elle l'a fait pour la transparence des trilogues (2016) et celle du Conseil (2018). Cependant, les institutions ne suivent pas nécessairement ses recommandations, ou tout au moins, ne le font pas toujours avec célérité comme on l'a vu dans le cas de la base digitale regroupant les documents à quatre colonnes. En outre, alors qu'en 2018, la Médiatrice a publié des recommandations sur la transparence au Conseil, l'institution ne lui a pas répondu dans le délai légal (trois mois), si bien qu'elle a conclu l'affaire en confirmant qu'il s'agissait d'un cas de mauvaise administration (2018, 1).

Réfutation des arguments visant à limiter la transparence

Les prises de position de ces deux « gardiens » de la transparence que sont la Cour et la Médiatrice (Hillebrandt et Leino, 2021) contribuent ainsi à maintenir l'accès public à l'information sur l'agenda institutionnel et révèlent les limites de la transparence dans les institutions en dépit du Règlement 1049/2001. De plus, leurs décisions analysent certains arguments mobilisés par les institutions afin de préserver un « espace » pour la négociation (Médiatrice, 2016), que ces arguments soient utilisés dans les lettres de refus d'accès à des documents, lors des négociations sur les règles de transparence, ou dans les relations interinstitutionnelles. La Cour et la Médiatrice ont par exemple contesté l'argument selon lequel publier des documents lorsque le processus décisionnel est en cours diminuerait la souplesse de négociation (voir, par exemple : Conseil, 2014) parce que les représentants ne pourraient justifier auprès de leur opinion qu'ils aient changé de position. À ce raisonnement, la Cour et la Médiatrice ont répondu que les citoyens sont tout à fait capables de comprendre ces changements de position (Access Info Europe/Conseil, 2011, § 69 ; De Capitani/Parlement, 2018, § 102 ; De Capitani/Conseil, 2023, § 79 ; Médiatrice, 2016). Ce contre-argument a le mérite de mettre en question une thèse apparemment de bon sens et régulièrement mobilisée par les institutions. Notons qu'il est cependant fragile, car décider de l'accès à l'information en émettant des hypothèses sur les capacités et incapacités des citoyens revient à prendre pour critère une variable indéterminée. Plus que les capacités des citoyens et les conséquences qu'elles auraient sur le comportement des décideurs – qui varient en fonction du contexte –, c'est le droit du public à être informé qui doit être pris en compte. En outre, si l'on invoque les capacités et incapacités des citoyens, il suffira qu'un document publié suscite de vives contestations et mette une négociation

dans l'impasse pour que les défenseurs de la confidentialité affirment à nouveau que négociation et transparence sont incompatibles (Novak, à paraître).

Par ailleurs les institutions soutiennent parfois qu'un processus trop ouvert conduirait à des pressions externes. Pourtant, les organisations non gouvernementales aussi bien que les experts notent que les participants aux trilogues sont l'objet de pressions des *lobbies*. Ce dernier élément a été pris en compte par la Médiatrice dans sa décision sur la transparence des trilogues. Elle retourne cet argument en observant que le fait que des groupes tentent d'influencer le processus n'est pas illégitime ; selon elle, le vrai problème est que dans un contexte d'opacité, seuls les groupes ayant le plus de contacts et de ressources ont les moyens de le faire. Pour cette raison, il est nécessaire d'ouvrir le processus à tous (2016, § 26).

Négociation et transparence : deux éléments conciliables ?

De manière générale, un obstacle à la transparence est la « capacité de négocier » (Médiatrice, 2016, § 43 et 44) souvent invoquée par les acteurs pour défendre une transparence limitée. Dans sa décision sur les trilogues, la Médiatrice cherche un équilibre entre l'efficacité du processus décisionnel et l'accès à l'information. Elle tente de préserver la « capacité de négocier » en recommandant que les positions initiales des institutions soient publiées avant le début des trilogues, et que les documents à quatre colonnes soient publiés *une fois le processus clos*. Cette solution permettrait aux institutions de négocier et éviterait le phénomène suivant : en cours de décision, il arrive qu'une concession soit offerte, puis retirée (2016, § 54). Un tel phénomène pourrait être mal interprété par le public, et conduire les négociateurs à ne plus faire de concessions. Cette argumentation de la Médiatrice ne semble pas entièrement conciliable avec l'idée selon laquelle les citoyens comprennent que les négociateurs aient à revenir sur leurs positions afin de trouver un compromis (2016, § 45). De plus, elle ne résout pas le problème que la Médiatrice a elle-même relevé, soit l'accès privilégié de certains groupes à l'information, qui justifierait selon elle une ouverture démocratique du processus. C'est aussi à cause de ces contradictions au moins apparentes que fonder les décisions d'accès à l'information sur les compétences et

incompétences supposées des citoyens est problématique. Quand on débat des limites légitimes à la transparence, l'argument selon lequel négocier à huis clos conduit à renforcer l'influence de certains groupes d'intérêt tandis que la société civile n'est pas informée, apparaît fondamental. Il l'est non seulement parce qu'il peut correspondre à des situations réelles de *lobbying* opaque, mais aussi parce que la perception de ce risque diminue de manière générale la confiance dans les institutions.

Ces considérations ne signifient pas pour autant que la négociation et la transparence sont aisément conciliables. Comme on l'a dit, il s'agit d'un problème bien réel, mais qui est moins lié aux capacités de compréhension des citoyens, sur lesquelles on pourrait débattre sans fin, qu'aux pratiques décisionnelles. Un argument souvent utilisé par les institutions lorsqu'elles refusent de donner accès à un document est que les réunions publiques empêcheraient les décideurs de se parler franchement. Il a été contesté par le Tribunal dans l'affaire *Access Info Europe/Conseil*¹², qui note que le Conseil n'a pas montré de manière convaincante que la publication d'un document avait effectivement nui à la confiance entre les participants et la sincérité des échanges (2011, § 73). De fait, les études empiriques sur le Conseil montrent que la négociation rend difficile pour les différentes parties de s'informer sur les intérêts des autres parties (Novak, 2011). Ceci est particulièrement le cas au sein du Conseil, où un problème permanent pour les différentes délégations et la présidence qui conduit les négociations est de comprendre quels sont les intérêts des uns et des autres. Tout contexte de négociation implique une distinction entre les préférences ou intérêts, et ce que l'on dira aux autres négociateurs – la

position qu'on défendra. Il est par exemple courant de demander plus que ce que l'on souhaite vraiment, car, sachant qu'on devra probablement concéder, on minimise ainsi les pertes possibles. La négociation implique en outre la formulation de stratégies qui, par définition, ne sont pas révélées aux autres négociateurs. La Médiatrice le note en observant que rendre les trilogues plus transparents ne devrait pas conduire les institutions à révéler leurs stratégies, soit la façon dont chacune entend négocier avec les deux autres (2016, § 57). Il y aurait beaucoup à dire sur les liens entre négociation et opacité, mais l'important ici est d'indiquer qu'à huis clos, les échanges ne sont pas nécessairement transparents. C'est aussi ce manque de transparence interne aux institutions qui constitue un obstacle à l'information publique : comment informer les citoyens des processus décisionnels si les acteurs eux-mêmes ne partagent pas entre eux ouvertement l'information ?

On voit que si la Cour et la Médiatrice défendent le droit d'accès à l'information, il n'y a pas de consensus sur les restrictions qu'il serait légitime d'apporter à ce droit. Alors que les exceptions mentionnées dans l'article 4, § 2 du règlement 1049/2001 sont relativement précises, la protection du processus décisionnel mentionnée dans l'article 4, § 3 est vague et n'apporte pas de réponse à la tension entre la capacité de négocier et l'accès public à l'information, puisque les décisions de publier ou non les documents doivent alors être prises au cas par cas. Étant donné l'importance de la négociation dans les instances internationales et supranationales, et leur influence croissante sur les législations nationales, la transparence de la négociation et la responsabilité démocratique des acteurs impliqués constituent un enjeu politique majeur.

Stéphanie Novak est professeure de science politique et relations internationales à l'université Ca' Foscari de Venise.

¹² Cette affaire oppose l'organisation non gouvernementale *Access Info Europe* au Conseil. En 2008, dans le cadre de ses actions visant à accroître la transparence des institutions, *Access Info Europe* a requis auprès du Conseil une note adressée par son secrétariat général au groupe de travail sur l'information institué par le Conseil, concernant la proposition de règlement relatif à l'accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission. Ce document rassemblait les propositions d'amendements ou de nouvelles rédactions communiquées par plusieurs États membres lors de la réunion du groupe de travail du 25 novembre 2008 (*Access Info Europe/Conseil*, § 6). Le Conseil a adressé ce document à l'organisation en effaçant l'identité des États membres mentionnés dans la note, si bien qu'il n'était plus possible de savoir quelle position avait été défendue par quel État membre. Le Conseil a justifié cet accès seulement partiel au document en soutenant que la divulgation de l'identité des États membres cités porterait gravement atteinte au processus décisionnel. En 2011, *Access Info Europe* a contesté cette décision auprès du Tribunal qui a donné raison à l'organisation pro-transparence.

Références

Sources primaires

Jugements du Tribunal et de la Cour de Justice de l'Union européenne

- Conseil/Hautala, affaire C-353/99 P, 6 décembre 2001.
- Suède et Turco/Conseil, affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P, 1^{er} juillet 2008.
- Access Info Europe/Conseil, affaire T-233/09, 22 mars 2011.
- Conseil/Access Info Europe, affaire C-280/11P, 17 octobre 2013.
- De Capitani/Parlement, affaire T-540/15, 22 mars 2018.
- ClientEarth/Commission, affaire C-57/16 P, 4 septembre 2018.
- De Capitani/Conseil, affaire T-163/21, 25 janvier 2023.

Autres documents

- Conseil (2009)**,
Décision du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur (2009/937/UE).
- Conseil (2014)**,
Document 8622/14, Subject: Drafting of documents relating to legislative activities. Brussels, 11 April 2014.
- Conseil européen (2001)**,
Conseil européen Laeken. *Conclusions de la présidence. Annexe 1. Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne.* 14 et 15 décembre 2001.
- Médiatrice européenne (2016)**,
Décision dans l'affaire OI/8/2015/JAS – Propositions formulées par la Médiatrice européenne à l'issue de son enquête stratégique OI/8/2015/JAS sur la transparence des trilogues, 12/07/2016.
- Médiatrice européenne (2018)**,
Recommendation of the European Ombudsman in case OI/2/2017/TE on the Transparency of the Council legislative process made in accordance with Article 3(6) of the Statute of the European Ombudsman.

Médiatrice européenne (2022),
Decision on the Council of the European Union's refusal to give full public access to documents related to negotiations on the draft 'Digital Markets Act' (case 1499/2021/SF). 27/06/2022.

Parlement européen (2013),
Résolution du Parlement européen du 12 juin 2013 sur la révision du règlement (CE) n° 1049/2001 dans l'impasse (2013/2637[RSP]).

Parlement européen (2023),
Revision of the access to documents Regulation In "Civil Liberties, Justice and Home Affairs – LIBE". Rapporteuse : Evin Incir. 20/04/2023. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-revision-of-the-access-to-documents-regulation>

Registre de transparence (2021),
Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire. *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 207/1, 11 juin 2021.

Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001,
relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 145, 31 mai 2001, p. 0043-0048.

Statewatch (2023),
EU: Eurodac and Joint Investigation Teams: four-column documents ready for secret trilogues, 27 February 2023, <https://www.statewatch.org/news/2023/february/eu-eurodac-and-joint-investigation-teams-four-column-documents-ready-for-secret-trilogues/#:~:text=The%20four%2Dcolumn%20documents%20are,once%20negotiations%20have%20got%20underway.>

Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée),
Journal officiel de l'Union européenne
n° C 326/47, 26 octobre 2012.

Transparency International EU (2022),
Open letter: transparency for DSA and DMA
trilogues, 1 March 2022, <https://transparency.eu/open-letter-dsa-and-dma-trilogues/>

Sources secondaires

Bjurulf B., Elgström O. (2004),
“Negotiating transparency: The role of institutions”, *Journal of Common Market Studies* 42, n° 2, pp. 249-269.

Brandtsma G. J. (2019),
“Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: Promise unfulfilled”, *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n° 10, pp. 1464-1483.

Curtin D. (2017),
« “Accountable independence” of the European Central Bank: seeing the logics of transparency », *European Law Journal*, 2017, vol. 23, n°s 1-2, pp. 28-44.

Curtin D., Leino P. (2017),
“In search of transparency for EU law-making: Trilogues on the cusp of dawn”, *Common market law review*, vol. 54, n° 6, pp. 1673-1712.

Erkkilä T. (2012),
Government transparency. Impacts and unintended consequences, New York, NY: Palgrave Macmillan.

Flinn A., Jones H. (2009),
Freedom of Information: Open Access, Empty Archives?, Routledge.

Grimmelikhuijsen S., Porumbescu G., Hong et Im T. (2013),

“The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment”, *Public administration review*, vol. 73, n° 4, pp. 575-586.

Hillebrandt M., Leino-Sandberg P. (2021),
“Administrative and judicial oversight of trilogues”, *Journal of European Public Policy*, vol. 28, no 1, pp. 53-71.

Hood C., Heald D. (2006),
Transparency: The key to better governance?,
Vol. 135, Oxford University Press for
The British Academy.

Leino-Sandberg P. (2022),
“Transparency and Trilogues: Real Legislative Work for Grown-Ups?”, *European Journal of Risk Regulation*, pp. 1-21.

Maes M. (2010),
« Le droit d'accès aux documents des institutions européennes », *Cahiers de la documentation*, 4, pp. 25-37.

Mansbridge J. (2009),
“A ‘selection model’ of political representation”, *Journal of Political Philosophy*, vol. 17, no 4, pp. 369-398.

Meijer A. (2013),
“Understanding the complex dynamics of transparency”, *Public administration review*, vol. 73, n° 3, pp. 429-439.

Meijer A. (2015),
“Government transparency in historical perspective: From the ancient regime to open data in the Netherlands”, *International Journal of Public Administration*, vol. 38, n° 3, pp. 189-199.

Năstase A., Muurmans C. (2020),
“Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective”, *Regulation & Governance*, vol. 14, n° 2, pp. 238-255.

Naurin D. (2006),
“Transparency, publicity, accountability. The missing links”, *Swiss Political Science Review*, vol. 12, n° 3, pp. 90-98.

Novak S. (2011),
La prise de décision au Conseil de l'Union européenne : pratiques du vote et consensus, Paris, Dalloz.

Novak S., Hillebrandt M. (2020),
“Analysing the trade-off between transparency and efficiency in the Council of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n° 1, pp. 141-159.

Novak S.,
« De la “capacité de négocier” : un concept opaque peut-il justifier une transparence limitée du processus législatif européen ? », *Revue des affaires européennes*, à paraître.

Peters A. (2013),

“Towards Transparency as a Global Norm”,
in Bianchi A., Peters A. (dir.), *Transparency
in International Law*, pp. 534-607, Cambridge,
Cambridge University Press.

Przeworski A., Stokes S. C., Manin B. (dir.)

(1999),
Democracy, accountability, and representation,
Cambridge, Cambridge University Press.

Robert C. (2018),

« Les dispositifs de transparence entre
instruments de gouvernement et “machines
à scandales” : Fabrique et mobilisations
des formes de connaissance sur le lobbying
européen », *Politique européenne*, n° 61,
pp. 174-210.

Stasavage D. (2006),

“Does transparency make a difference?
The example of the European Council
of Ministers”, in Hood C., Heald D. (dir.),
Transparency: The key to better governance?,
Vol. 135, Oxford University Press for
The British Academy, pp. 164-179.

de Terwangne C. (2004),

« Accès à l’information et organisations
internationales : le cas de l’Union
européenne », *Éthique publique*, vol. 6, n° 2.

Note réactive

Royaume-Uni



Publiée dans le cadre de l'activité de veille internationale en gestion publique du bureau de la recherche de l'IGPDE, la *Note réactive* décrit des expériences administratives réalisées dans d'autres pays du monde dans les cinq grands domaines du management public (budget et performance, gouvernance, relation à l'utilisateur, emploi public, transformation numérique).

Royaume-Uni : un standard de transparence des algorithmes publics

Julien Sourie

Dans un objectif de régulation de l'intelligence artificielle (IA) utilisée par son administration, le gouvernement britannique a lancé à l'automne 2021 un des premiers standards nationaux de transparence algorithmique pour les organisations publiques. Ce standard répond aux engagements pris dans le cadre de la Stratégie nationale sur l'IA et de la Stratégie nationale sur les données. Il a été construit à partir de délibérations publiques et à l'issue de réunions de fonctionnaires de plusieurs pays, de chercheurs et de spécialistes du secteur. Son but est d'apporter des solutions concrètes aux défis de la transparence algorithmique comme par exemple, le fait de garantir un accès de chaque citoyen à l'outil ou de contrer le risque d'accapement de l'outil et des données à des fins commerciales. Les premières utilisations de ce standard soulignent sa pertinence pour expliquer au public le processus décisionnel et pour questionner les modalités de l'utilisation des algorithmes dans l'action publique.

Le Royaume-Uni s'est positionné très précocement comme un pays à la pointe de l'intelligence artificielle (IA). Entre 2011 et 2018, le pays a capté 55 % de l'investissement total du secteur au sein de l'Union européenne¹. Le premier classement d'Oxford sur l'état de préparation du gouvernement à l'IA en 2017 l'a placé au premier rang mondial² et il demeure depuis dans le trio de tête³. Le Premier ministre britannique, Rishi Sunak, a d'ailleurs confirmé cette volonté en annonçant l'organisation du premier sommet mondial sur l'IA à l'automne 2023⁴, dans le but de poser les premiers jalons d'une régulation internationale dans ce domaine.

Une initiative pionnière visant à répondre aux exigences nouvelles en matière de transparence

Le gouvernement britannique poursuit ce même objectif à l'échelle du pays puisqu'il a lancé, le 29 novembre 2021, un des premiers standards nationaux de transparence algorithmique pour les organisations publiques⁵. En effet, à mesure que l'administration intègre des mécanismes d'IA et mobilise le traitement algorithmique dans sa gestion courante des administrés, le risque d'opacité des procédures augmente considérablement. Cette norme de transparence, qui intègre les recommandations d'organes spécialisés tels que les

1 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/eba1ae69-fr/index.html?itemId=/content/component/eba1ae69-fr>

2 <https://www.oxfordinsights.com/government-ai-readiness-index/>

3 <https://www.oxfordinsights.com/government-ai-readiness-index-2022>

4 <https://www.lesechos.fr/tech-medias/intelligence-artificielle/le-royaume-uni-va-accueillir-le-premier-sommet-mondial-sur-lia-1950206>

5 <https://www.gov.uk/government/news/uk-government-publishes-pioneering-standard-for-algorithmic-transparency>

instituts Alan Turing⁶ et Ada Lovelace⁷, se donne donc pour ambition de restaurer la confiance des administrés dans leur administration, tout en préconisant un contrôle externe susceptible de corriger des biais de fonctionnement, voire de rendre le recours à l'IA plus efficace. Ce standard a été divisé en deux niveaux : les organisations publiques utilisant des algorithmes de traitement de données, qu'elles concernent celles de l'administration ou des administrés, devront, d'une part présenter une brève description de leur outil algorithmique et des raisons de son utilisation, d'autre part, détailler son fonctionnement, l'ensemble des parties prenantes et les différents niveaux de responsabilité, le degré de surveillance humaine, les potentiels impacts désirés ou non désirés, l'origine des données utilisées, les risques potentiels et les solutions pour y remédier.

Une norme issue d'une réflexion stratégique entamée de longue date

Le Royaume-Uni est engagé de longue date dans les sujets liés à l'IA et au traitement des données. Dès juin 2018, le Bureau central du numérique et des données avait défini un cadre d'éthique des données⁸ et, un an plus tard, en partenariat avec le Bureau de l'intelligence artificielle, un guide d'utilisation de l'IA dans le secteur public⁹. Le Centre pour l'éthique des données et l'innovation, issu du ministère de la science, de l'innovation et de la technologie, avait été chargé dès 2020 de mener une revue des risques de biais dans la prise de décision algorithmique¹⁰, dont une des recommandations principales était justement la mise en place d'une obligation de transparence sur les décisions fondées sur des algorithmes pouvant avoir de lourdes conséquences sur les citoyens. Enfin, le Brexit l'a conduit à lancer une consultation publique de septembre à novembre 2021 afin de définir sa Stratégie nationale sur les données¹¹.

Cette même année, à la suite de toutes ces mesures, et suivant les recommandations d'organisations internationales comme l'OCDE¹² ou l'*Open Government Partnership*¹³, le Bureau central du numérique et des données, rattaché au cabinet du Premier ministre, a lancé le standard national de transparence des algorithmes publics. En collaboration avec le Centre pour l'éthique des données et l'innovation, il a mené des délibérations publiques et réuni des fonctionnaires de plusieurs pays, des chercheurs et des spécialistes du secteur afin d'apporter des solutions concrètes aux défis de la transparence algorithmique, notamment concernant l'information des citoyens sur le fonctionnement des algorithmes et le risque de leur accaparement à des fins commerciales. Cette démarche de transparence a aussi dû composer avec la discrétion inhérente aux organisations publiques relevant de la sécurité nationale.

Enrichir et généraliser ce standard au plus tôt afin d'anticiper des risques nouveaux

Ce standard, qui répond aux engagements pris dans le cadre de la Stratégie nationale sur l'IA¹⁴ et de la Stratégie nationale sur les données¹⁵, est régulièrement mis à jour¹⁶ en fonction des retours des différents programmes qui l'utilisent et des propositions d'acteurs extérieurs tels que des fournisseurs de solutions algorithmiques. Les premières utilisations par de nombreuses administrations publiques, du ministère de la santé aux services locaux de police en passant par l'agence des normes alimentaires, soulignent la pertinence du standard pour expliquer au public le processus décisionnel et pour questionner en interne les modalités de l'utilisation des algorithmes au sein des administrations. Elles ouvrent également la voie à des améliorations quant à l'exhaustivité

6 <https://www.turing.ac.uk/news/publications/understanding-artificial-intelligence-ethics-and-safety>

7 <https://www.adalovelaceinstitute.org/wp-content/uploads/2020/10/Transparency-mechanisms-explainer-1.pdf>

8 <https://www.gov.uk/government/collections/a-guide-to-using-artificial-intelligence-in-the-public-sector>

9 <https://www.gov.uk/government/collections/a-guide-to-using-artificial-intelligence-in-the-public-sector>

10 <https://www.gov.uk/government/publications/cdei-publishes-review-into-bias-in-algorithmic-decision-making>

11 <https://www.gov.uk/government/consultations/data-a-new-direction/outcome/data-a-new-direction-government-response-to-consultation>

12 *Artificial intelligence – OECD*

13 <https://www.opengovpartnership.org/documents/algorithmic-accountability-public-sector/>

14 <https://www.gov.uk/government/publications/national-ai-strategy/national-ai-strategy-html-version>

15 <https://www.gov.uk/government/publications/national-ai-strategy/national-ai-strategy-html-version>

16 <https://cdei.blog.gov.uk/2022/06/01/piloting-the-national-algorithmic-transparency-standard/>

des informations transmises et à l'organisation de l'implémentation de la norme.

Plusieurs villes comme Amsterdam¹⁷, Helsinki¹⁸ et New York¹⁹, développent le même type de standard au niveau local, et plusieurs pays, parmi lesquels la France²⁰ et les Pays-Bas²¹, s'engagent sur cette voie au niveau national. Du fait de la place croissante qu'est amenée à prendre l'IA dans le fonctionnement des organisations et au regard des devoirs incombant aux missions de service public, il semble indispensable de développer au plus tôt un cadre réglementaire adapté. Le rapport

conduit par Cédric Villani²² recommandait déjà en 2018 la création d'un comité d'éthique de l'IA, qui a vu le jour en 2019 sous le nom de « Comité pilote d'éthique du numérique »²³. Plus largement, le traitement algorithmique public induit un tout autre rapport à l'administration et une organisation nouvelle de la fonction publique : il implique d'aménager des voies de recours, prises en charge par des êtres humains, de redéployer des effectifs sur des tâches à plus haute valeur ajoutée et de garantir au plus tôt la formation aux compétences de demain.

Julien Sourie était, au moment de la rédaction de cette note, apprenti « veille internationale et recherche en gestion publique comparée » au sein du bureau de la recherche de l'IGPDE.

¹⁷ <https://algorithmeregister.amsterdam.nl/en/ai-register/>

¹⁸ <https://ai.hel.fi/en/ai-register/>

¹⁹ <https://www.nyc.gov/assets/adstaskforce/downloads/pdf/ADS-Report-11192019.pdf>

²⁰ <https://guides.etalab.gouv.fr/algothmes/inventaire/#en-pratique-queles-informations-fois-je-indiquer-dans-mon-inventaire>

²¹ <https://github.com/Algorithmeregister/standard>

²² <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/rapport-de-cedric-villani-donner-un-sens-l-intelligence-artificielle-ia-49194>

²³ <https://www.ccne-ethique.fr/node/526>

L'œil du chercheur

L'œil du chercheur propose une présentation synthétique de thèses récemment soutenues dans le champ de la gestion publique ainsi que des résumés d'articles marquants publiés dans un bouquet de revues spécialisées en sciences de gestion.

Revue des articles

Open data et métropoles, les enjeux d'une transformation à l'œuvre. Analyse sémio-pragmatique d'un corpus de portails métropolitains

Françoise Paquienséguy et Valentyna Dymytrova

Article paru dans *Questions de communication*, vol. 34, n° 2, 2018, pp. 209-228, et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-questions-de-communication-2018-2-page-209.htm?contenu=resume>



Le thème

L'ouverture des données des métropoles européennes s'est largement développée depuis quelques années, notamment sous l'impulsion des législations nationales et communautaires. Cette ouverture des données publiques des grandes villes se déploie autour de dimensions techniques, sociales et communicationnelles et se matérialise en particulier dans les portails métropolitains de l'*open data* (PMOD). Ils reflètent non seulement la stratégie d'ouverture propre à chaque ville, mais également la diversité d'intérêts du réseau des acteurs qui en sont parties prenantes.

Les données

L'article se fonde dans un premier temps sur une analyse sémio-pragmatique des interfaces des PMOD de Londres, Berlin, Turin, Bruxelles, Copenhague, Madrid, Dublin, Bordeaux, Montpellier, Rennes, Paris et Lyon. Ces villes ont été choisies parmi les métropoles européennes de plus de 200 000 habitants qui mènent une politique proactive d'ouverture des données. Dans un second temps, une analyse stratégique est

conduite *via* des entretiens semi-directifs avec les différents acteurs de l'ouverture des données à propos de leurs stratégies de production, de diffusion et de réutilisation des données, en particulier au sujet des types de données traitées, des chaînes du traitement, des outils et technologies utilisés et des modalités de valorisation des données.

Les résultats

L'analyse conduit à l'identification de quatre profils de PMOD, qui vérifient quatre stratégies idéal-typiques : l'ouverture des données, la *smart city*, la ville créative et l'*empowerment*. La première catégorie se cantonne à une publication de données de terrain sans cible spécifique. La deuxième valorise l'innovation et la création de nouveaux services publics urbains, notamment économiques et de transport, et s'adresse donc plus particulièrement aux développeurs. Les PMOD centrés autour de l'idéal des villes créatives mettent en exergue les acteurs et les données économiques, afin de développer une image de marque de la ville. Enfin, la dernière catégorie s'appuie sur la participation des citoyens en partageant des données « *crowd-sourcées* » et en encourageant leur accessibilité.

Revue des articles

Gouvernement ouvert et participation citoyenne : analyse empirique des attentes des citoyens en ce qui concerne les données gouvernementales ouvertes

Isaline Wertz, Jan C. Weyerer et Michael Rösch

Article paru dans la *Revue internationale des Sciences administratives*, vol. 85, n° 3, 2019, pp. 583-601, et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2019-3-page-583.htm?contenu=article>



Le thème

L'essor des technologies de l'information et de la communication a permis l'émergence depuis quelques années d'un gouvernement ouvert, dont les fondements sont la transparence de l'action publique, la participation citoyenne et la collaboration entre le gouvernement et les citoyens. Dans ce cadre, différents gouvernements ont développé de manière croissante la publication de données gouvernementales ouvertes (DGO), via des plateformes en ligne accessibles à tous. Cet article a pour ambition d'identifier les principaux déterminants de l'utilisation par les citoyens des DGO.

Les données

Les données ont été collectées au moyen d'une enquête en ligne relayée sur les réseaux sociaux auprès de 210 citoyens allemands représentatifs de la population allemande en termes d'âge et de sexe. Ces données alimentent ensuite une

analyse multivariée et une modélisation par équation structurelle afin de mesurer l'importance de certains déterminants potentiels de l'intention d'usage des DGO : la facilité d'usage, l'utilité et les attentes en matière de transparence, de participation et de collaboration.

Les résultats

Tous les facteurs étudiés présentent un impact positif et significatif sur l'intention d'utiliser les DGO : dans l'ensemble, ils expliquent presque 60 % des intentions d'usage de ces données. L'utilité est le déterminant le plus important, suivie par les attentes en matière de transparence et de participation. La facilité d'utilisation et les attentes en matière de collaboration, quoique significatives, sont les facteurs qui influencent le moins les intentions d'usage. Enfin, ces intentions expliquent elles-mêmes près de 70 % des projets de communiquer positivement via le bouche-à-oreille au sujet des ODG.

Revue des articles

La transparence à propos de la logique et des processus ne réduit pas la bureaucratie perçue : résultats d'une enquête expérimentale

Wesley Kaufmann, Alex Ingrams et Daan Jacobs

Article paru dans la *Revue internationale des Sciences administratives*, vol. 88, n° 4, 2022, pp. 735-751, et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2022-4-page-735.htm?contenu=article>



Le thème

Certaines démarches administratives sont caractérisées par un niveau élevé de bureaucratie organisationnelle, entendue comme un degré excessif de formalisation qui n'a aucune ou très peu d'efficacité sur l'objet fonctionnel des règles. Cependant, la bureaucratie peut également être considérée comme perceptive, c'est-à-dire issue des jugements des administrés sur la pertinence de certaines règles et des processus décisionnels qui les sous-tendent. L'hypothèse pourrait être ainsi posée qu'une plus grande transparence sur les raisons d'être et les processus décisionnels des règles bureaucratiques serait susceptible de limiter la bureaucratie perçue.

Les données

Les données utilisées s'arriment à l'analyse de deux procédures réputées bureaucratiquement lourdes : une démarche d'inscription aux examens universitaires soumise à des étudiants néerlandais en administration publique, et une procédure d'obtention d'un permis de conduire dans l'État américain du Nevada. Les expériences ont conduit à constituer quatre groupes en faisant

varier le degré de transparence des raisons d'être et des processus décisionnels des démarches *via* des informations complémentaires données ou non à chaque groupe en amont de la procédure. La perception de la bureaucratie a ensuite été mesurée dans chacun des groupes à l'aide de deux échelles différentes : la première focalisée sur le niveau général de bureaucratie perçue ; la seconde construite à partir de la moyenne des perceptions sur la nécessité, l'efficacité et la lourdeur de la démarche.

Les résultats

Contrairement aux hypothèses des auteurs, la transparence des raisons d'être et des processus n'a aucune incidence significative sur la bureaucratie perçue pour les deux démarches. Face à ces résultats, plusieurs explications sont avancées : tout d'abord le fait que la transparence peut sembler marginale par rapport au niveau de bureaucratie perçue, qui même considérée comme légitime peut toujours paraître trop lourde ; par ailleurs, dans tous les groupes, la perception de la bureaucratie est plutôt faible, ce qui peut expliquer que les démarches administratives sont déjà en partie reconnues comme légitimes.

Revue des articles

Expliquer la transparence budgétaire par des facteurs politiques

Francesca Citro, Beatriz Cuadrado-Ballesteros et Marco Bisogno

Article paru dans la *Revue internationale des Sciences administratives*, vol. 87, n° 1, 2021, pp. 119-138, et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2021-1-page-119.htm?contenu=article>



Le thème

L'imputabilité des acteurs publics, c'est-à-dire l'obligation pour un élu, un fonctionnaire ou un gestionnaire d'une société d'État de rendre compte de la manière dont ils se sont acquittés des responsabilités qui leur ont été confiées, est devenu un enjeu majeur. La recherche a déjà montré qu'elle pourrait être rendue opérationnelle par la transparence budgétaire. Or, la transparence budgétaire est loin d'être acquise à travers le monde, c'est pourquoi les auteurs de cet article cherchent à en identifier les déterminants, notamment en analysant les attributs des gouvernements et des systèmes politiques et électoraux qui seraient susceptibles d'en favoriser le déploiement.

Les données

Les auteurs exploitent les données issues de l'Open Budget Index produit par l'International Budget Partnership sur un échantillon de 95 pays en 2006,

2008, 2010, 2012 et 2015. Ils étudient le lien entre le score de transparence budgétaire obtenu par chaque pays et des variables concernant la durée du mandat du chef de l'exécutif, l'orientation idéologique, le degré de concurrence politique, le type de système politique ou la compétitivité électorale.

Les résultats

Premièrement, l'article souligne que le degré de transparence budgétaire est corrélé négativement avec la durée du mandat : plus longtemps les gouvernements sont en poste, moins ils ont tendance à être transparents. Deuxièmement, les gouvernements « de gauche » ont tendance à être plus transparents. Enfin, la pluralité politique ainsi qu'un parlementarisme plus développé sont corrélés à une plus grande ouverture budgétaire. Toutefois, l'importance de ces déterminants peut parfois varier fortement en fonction de la culture juridique des pays (*common law* ou droit civil).

L'open data territorial dans ses tensions. L'ouverture des données de marchés publics comme instrument techno-politique

Maryse Carmes

Article paru dans la *Revue internationale d'intelligence économique*, vol. 8, n° 1, 2016, pp. 17-36, et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-internationale-d-intelligence-economique-2016-1-page-17.htm#s2n5>



Le thème

Les démarches d'*open data* sont encouragées par une diversité d'acteurs et de discours qui les légitiment. Or, les relations entre ces acteurs les conduisent à privilégier certaines formes particulières de transparence, à sélectionner certaines données et à les diffuser d'une façon spécifique. L'autrice s'intéresse en ce sens aux discours que promeut cette injonction à l'*open data* à l'échelle internationale et à leurs déclinaisons concrètes aux niveaux national et territorial dans le domaine des marchés publics.

Les données

À partir de l'extraction d'informations publiques produites par des organisations internationales et des acteurs de terrain, l'autrice établit tout d'abord la genèse des organisations internationales qui prônent les politiques d'*open data* afin de déterminer quelle forme de transparence elles encouragent. Elle effectue ensuite des comparaisons entre plusieurs portails nationaux de données de marchés publics de pays développés en

identifiant trois dimensions différenciantes : la stratégie éditoriale, le périmètre et les formats des données, et la dimension fonctionnelle et les usages proposés. Elle réduit enfin le champ d'étude à l'action de différentes collectivités au sein d'un territoire, et cherche à identifier les motivations des acteurs dans la mise en place d'un projet de données ouvertes des marchés publics dans la région Occitanie.

Les résultats

Il semble finalement que l'ouverture des données concernant les marchés publics ne recoupe que faiblement le registre de la transparence, et que les justifications économiques et organisationnelles prédominent. Il en résulte un manque d'exhaustivité des données sur les marchés publics et une absence de prise en compte des citoyens. Sous couvert d'une transparence accrue, les organisations publiques développent un système uniquement destiné à elles-mêmes et aux organismes privés avec lesquelles elles entretiennent des liens, en particulier commerciaux.

Revue des articles

Pour plus de transparence dans l'analyse automatique des consultations ouvertes : leçons de la synthèse du Grand Débat National

Aurélien Bellet, Rémi Gilleron, Pascal Denis, Mikaela Keller et Nathalie Vauquier

Article paru dans *Statistique et Société*, vol. 9, n°s 1 et 2, et accessible en ligne : https://statistique-et-societe.fr/index.php/stat_soc/article/view/826



Le thème

Afin de développer la participation citoyenne aux décisions publiques, de plus en plus de consultations numériques participatives voient le jour. Si les biais relatifs à l'orientation des questions et à la représentativité des répondants sont bien identifiés, l'analyse automatique des contributions en langage naturel par des techniques issues de l'intelligence artificielle en introduit de nouveaux qu'il convient de mettre au jour. Cet article se propose d'identifier ces biais en se penchant sur le traitement officiel des réponses à la consultation publique menée en France dans le cadre du Grand Débat National (GDN) lancé en 2019 à la suite de la crise des Gilets jaunes.

Les données

Les auteurs utilisent les réponses aux 78 questions ouvertes posées par le questionnaire en ligne accompagnant le GDN, disponible entre janvier et mars 2019, et étudient la présentation officielle des résultats par l'entreprise OpinionWay. Ils effectuent une rétro-analyse en prenant comme point

de départ les catégories produites par la synthèse officielle et utilisent différentes méthodes d'affectation des réponses dans les catégories afin de déterminer la pertinence de la catégorisation retenue.

Les résultats

L'analyse conduite par les auteurs démontre que la catégorisation officielle est incapable de reproduire les résultats des questionnaires. Il apparaît que, non seulement, d'autres catégorisations auraient pu être également légitimes, mais aussi que la synthèse officielle présente une sous-estimation de certains effectifs et des biais sur le choix des catégories. Les auteurs proposent donc d'introduire davantage de transparence dans les méthodes utilisées, jugées opaques et impossibles à reproduire, et de considérer différents axes et méthodes d'analyse afin d'apporter un résultat plus nuancé. Enfin, ils promeuvent une inclusion plus importante des citoyens en leur accordant un droit de regard sur le traitement qui est fait des données.

La transparence publique à l'ère de l'*open data*. Étude comparée Italie-France

Giorgio Mancosu

Thèse de doctorat en droit public sous la direction de Gilles J. Guglielmi et Andrea Pubusa, soutenue le 29 mars 2016 à l'université Paris 2.

Les objets, les supports, les sources, la gouvernance, les contenus, les acteurs, les fins et les formes de la transparence publique connaissent à présent une évolution rapide et profonde, qui dépasse les frontières nationales et dépend de l'interaction entre facteurs politiques, technologiques, juridiques et socio-culturels. Cela s'avère notamment vrai lorsque la transparence se prévaut des moyens du paradigme de l'« Open Government Data » et s'inscrit dans les perspectives de la doctrine de l'« Open Government ». Ce travail de recherche vise à esquisser les mutations et les axes de progrès de la transparence publique, à l'aune de l'évolution des systèmes juridiques italien et français. La thèse se penche à titre liminaire sur l'articulation entre les notions

de transparence et d'ouverture, afin de cerner les questions juridiques soulevées par l'ouverture des données publiques à des fins de transparence. Ensuite, elle parcourt le niveau supranational, à la fois un forum et un lieu d'élaboration des orientations fondamentales en la matière. Une place de choix est réservée au droit (et à la politique) de l'Union européenne, dont la thèse examine les développements les plus récents. Enfin, elle analyse les ordres juridiques susmentionnés, qui font à l'heure actuelle de la refonte du droit à l'information publique l'un des chantiers majeurs, dans le cadre de partenariats multi-parties prenantes tels que l'« Open Government Partnership ».

<https://www.theses.fr/2016PA020010>

La transparence de la vie publique en France

Grégori Puydebois

Thèse de doctorat en droit public sous la direction de Ferdinand Mélin-Soucramanien, soutenue le 15 novembre 2019 à l'université de Bordeaux.

La transparence de la vie publique correspond à un corpus de règles contraignantes visant à renouer la confiance entre les citoyens et les responsables publics. En outre, la notion de transparence se trouve quasi naturellement associée par la doctrine à l'idéal démocratique. L'analyse du droit positif montre que la transparence de la vie publique a élargi significativement le droit de la probité des responsables publics en développant une approche complémentaire de l'arsenal répressif préexistant. En trente ans, la législation a évolué dans le sens d'une plus grande effectivité. Cependant, elle présente encore de nombreuses insuffisances, particulièrement en matière de contrôle du financement de la vie politique. Par

ailleurs, le potentiel démocratique de la transparence s'avère inexploité. La transparence de la vie publique n'entraîne pas de rééquilibrage entre les pouvoirs et fait une place marginale aux citoyens. Le législateur et le juge constitutionnel ne lui reconnaissent pas une valeur constitutionnelle. De plus, sa contribution à la garantie des droits politiques essentiels à la démocratie parlementaire reste mesurée. En revanche, le principe de séparation des pouvoirs et certains droits fondamentaux limitent considérablement la portée des contrôles sur les responsables publics et font obstacle à la transparence.

<https://www.theses.fr/2019BORD0237>

Recherche sur la transparence en droit des finances publiques

Émilien Goguel-Mazet

Thèse de doctorat en droit public sous la direction d'Eric Oliva, soutenue le 8 décembre 2021 à l'université d'Aix-Marseille.

La transparence est une préoccupation toujours croissante dans nos sociétés. Cet essor du thème se constate dans l'ensemble des domaines du droit. Dans la discipline des finances publiques, de nombreux auteurs ont évoqué la transparence comme une exigence démocratique qui répondrait au souci d'assurer le respect du consentement de l'impôt, pierre angulaire de l'élaboration d'un droit budgétaire et d'essor du parlementarisme. Si la centralité de la transparence dans le droit public financier est couramment admise, peu de travaux ont traité de la relation qui lie cette notion à la matière. Cette monographie se propose donc d'étudier le caractère principal de la transparence pour le droit des finances publiques. Elle s'attache ainsi, dans le respect d'une méthode conceptuelle,

à analyser le caractère premier de la transparence dans le droit des finances publiques. Cela revient à apprécier d'une part le caractère instituant de la transparence, c'est-à-dire sa capacité à établir et structurer le droit public financier. Cela revient, en outre, à analyser son caractère institué pour le droit public financier, trouvant les fondements de son émergence et de son développement dans les fins poursuivies par cette matière : l'exercice du pouvoir financier. La transparence des finances publiques est ainsi abordée comme un objet de savoir au cœur de la dévolution et de la répartition du pouvoir financier, ce qui confère le dynamisme et le caractère évolutif de la discipline.

<https://www.theses.fr/2021AIXM0559>

SOMMAIRE DU NUMÉRO PRÉCÉDENT

N° 17 (2023/2) – SENS ET NOUVELLES ORGANISATIONS DU TRAVAIL

Éditorial

VIRGINIE MADELIN

[Regards croisés] Le sens du travail dans la fonction publique : spécificités, valeurs et perspectives

ENTRETIEN ENTRE DAVID GIAUQUE ET GUILLAUME AUJALEU

[Étude] Trouver du sens dans son travail : des aspirations alliant l'individuel et le collectif

CAROLINE ARNOUX-NICOLAS

[Étude] Pilotage par les résultats à Pôle emploi : des effets divers à la main des acteurs

Quand désobéissance peut rimer avec performance

EMMANUELLE GURTNER ET MARION SOULEROT

[Note réactive] Islande : travailler moins pour vivre mieux ?

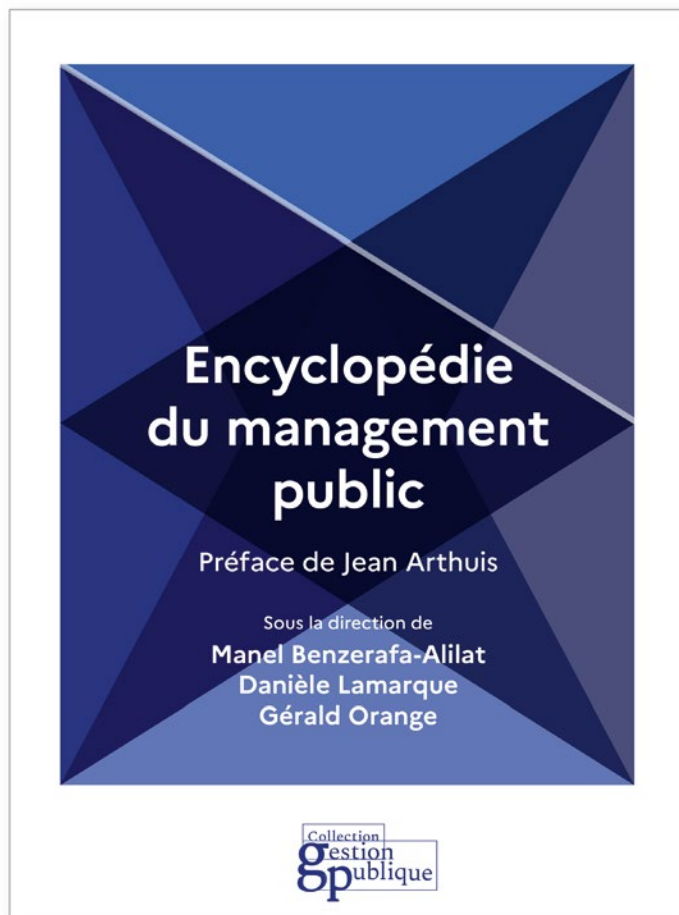
JULIEN SOURIE

[L'œil du chercheur] Revue d'articles et de thèses

Disponible en librairie

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Gestion publique



ISSBN : 978-2-11-162105-3

752 pages

28 €

<https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications>

Pour se procurer l'ouvrage auprès de l'éditeur :
recherche.igpde@finances.gouv.fr

Édition numérique accessible sur
<https://books.openedition.org/igpde/15291>

 **OpenEdition**
Books

Éditorial

VIRGINIE MADELIN

[Regards croisés] **Transparence et action publique : principes, acteurs et enjeux**

ENTRETIEN ENTRE MURIEL DE FABRÈGUES ET DAVID DUPRÉ

[Étude] **La carte et le territoire de la transparence en droit**

JEAN-FRANÇOIS KERLÉO

[Étude] **La transparence dans les institutions européennes : mise en œuvre et obstacles**

STÉPHANIE NOVAK

[Note réactive] **Royaume-Uni : un standard de transparence des algorithmes publics**

JULIEN SOURIE

[L'œil du chercheur] **Revue d'articles et de thèses**



Action publique. Recherche et pratiques est une revue trimestrielle de l'Institut de la gestion publique et du développement économique qui s'adresse aux acteurs publics, aux universitaires et aux étudiants désireux de s'informer sur l'évolution des savoirs dans le champ de l'action publique. Cette revue fait intervenir chercheurs et praticiens du secteur public à travers des contributions sous forme d'articles, d'entretiens et de notes d'analyses décrivant des expériences administratives dans divers pays. La revue présente également des thèses récentes et des articles de recherche marquants en gestion publique.

Déjà parus :

N° 17 – *Sens et nouvelles organisations du travail*

N° 16 – *Formation continue et trajectoires professionnelles*

N° 15 – *La bureaucratie*

Prochain numéro :

N° 19 – *Les revues de dépenses*