

Les 11 « vents dominants »

## La transparence

(novembre 2014)

**Dominique SCHNAPPER**

L'idéal de la transparence de la vie publique a d'abord été formulé par Jeremy Bentham qui y voyait la première condition de la qualité du travail accompli par les élus. La « transparence » désigne aujourd'hui dans le débat public le droit des citoyens de savoir ce que fait le gouvernement et comment il le fait. La *glasnost*, ou transparence qu'avait voulu introduire Gorbatchev dans le régime soviétique, a imposé très généralement l'idée que la transparence est la condition même de la démocratie et du libéralisme économique. Aujourd'hui, on en parle en politique, en économie, en finances, en droit et dans les médias.

### I.

#### **La transparence, en tant qu'exigence démocratique**

La démocratie se fonde sur l'idée de la légitimité du corps des citoyens, ou communauté des citoyens, seule source non seulement de la légitimité politique, mais aussi de tous les liens sociaux. Les gouvernants sont librement choisis par les gouvernés et restent sous leur contrôle, dans la mesure où les premiers sont élus, jugés sur leur action et soumis à la réélection par les seconds. En tant que citoyens, nous avons tous le droit de savoir comment se comportent ceux qui ont du pouvoir, nous avons tous le droit d'en juger. Or, la démocratie et les exigences démocratiques tendent à se diffuser hors du seul domaine politique pour s'étendre à toutes les institutions et à toutes les sphères de la vie sociale. Tous les individus se donnent le droit de juger les comportements de ceux qui détiennent l'une ou l'autre forme de pouvoir, qu'il soit politique, économique ou interindividuel. Ce droit s'étend à tous les domaines de la vie sociale et même personnelle, il n'est pas restreint à la sphère du politique. Les « profanes » ont le même droit que les « savants » reconnus par les institutions scientifiques à porter une appréciation sur l'évolution du climat, sur le comportement du gouvernement vichyste ou sur la politique des banques au cours de la crise. Il n'est que d'écouter les émissions dans lesquelles la parole est donnée aux auditeurs pour se rendre compte que nous, individus démocratiques, avons tendance à penser que, sur tous les sujets, quelles que soient nos ignorances réelles, notre jugement est par nature légitime, parce que nous sommes fondamentalement égaux.

L'aspiration à une forme de transparence est donc structurellement liée à la société démocratique et à ses caractéristiques fondamentales.

L'histoire des dispositions juridiques illustrent les grandes étapes de ce développement depuis les Etats-Unis. Pour rétablir la confiance dans les banques à la suite de la crise de 1929, le président Roosevelt a imposé la révélation obligatoire par les sociétés de toutes les informations de nature à éclairer l'acheteur de valeurs mobilières. A partir de là, le principe de la publicité a gagné toutes les branches du droit public et privé. En 1966, une loi fédérale a admis le droit de tout individu à requérir des organismes publics, sans avoir besoin de donner une explication, l'accès à tout document identifiable en leur possession et non publié jusque là. Dans les années 1970, le scandale du Watergate donna un nouvel élan à la demande de transparence. Il rendit obligatoire la publication des contributions versées par les donateurs aux candidats et obligea ces derniers à révéler toutes les dépenses engagées lors de leurs campagnes électorales. Un arrêt de la Cour suprême, en 1976, confirma la constitutionnalité de ces dispositions en invoquant trois arguments : il est souhaitable, pour le bon déroulement de la démocratie, d'informer les électeurs, de limiter la corruption et d'obliger les candidats à tenir une comptabilité. Ces principes ont été progressivement intégrés dans les divers droits européens dans la mesure où ils apparaissaient comme nécessairement liés à l'exigence démocratique. Dans tous les pays de l'Union, au niveau national et à celui des institutions européennes, des lois ont été adoptées concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'obligation de déclarer des conflits d'intérêt potentiels, la publicité de l'activité des groupes de pression. La transparence apparaît comme le meilleur moyen de limiter le rôle de l'argent dans la vie démocratique. Elle permettrait de suivre la « boîte noire » du processus de décision dont les électeurs ne savaient rien, sinon les *inputs* et les *outputs*. Le traité de Maastricht a affirmé dans sa Déclaration n°17 que « La conférence estime que la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ». L'ensemble des dispositions juridiques repose sur l'idée que les gouvernants sont astreints à des obligations morales, vérité, honnêteté, sincérité, voire vertu. Le but de la transparence, disait le juge de la Cour suprême Franckfurter en 1957, est « d'encourager la responsabilité active, alerte de l'individu-citoyen de la démocratie pour veiller à ce que ses gouvernants se conduisent avec sagesse » ».

## II.

### La théâtralisation de la vie sociale

La démocratie qu'on peut qualifier d'« extrême » dans laquelle nous vivons donne des formes et des forces particulières à cette aspiration inhérente à la vocation des individus démocratiques.

D'abord, les exigences démocratiques se sont accrues avec l'épanouissement de la démocratie « extrême ». Le respect des hommes et des institutions ne va plus de soi. Il n'est plus ni naturel ni spontané. La confiance n'est pas donnée de manière évidente, elle n'est pas immédiate. Ni la tradition, ni la nature, ni aucun Dieu ne légitiment les institutions. Aucun pouvoir ne s'impose par sa seule existence. C'est bien connu en ce qui concerne le monde de l'éducation, dans lequel les enseignants ne disposent d'aucune autorité par leur seule appartenance à l'institution et qui doivent la conquérir par leurs qualités personnelles, mais cela concerne également les autres institutions. Chacun se sent autorisé à juger par soi-même, à partir de soi. C'est l'origine profonde de la crise de la représentation, si souvent invoquée dans la vie publique : dans l'univers démocratique, personne ne peut représenter personne, chacun ne peut être que son propre représentant.

En second lieu, l'épuisement de l'interprétation de la vie économique et sociale par la théorie marxiste s'est accompagné d'une transformation des modalités de revendication. Les individus démocratiques s'indignent moins contre le « système » abstrait et hors de tout contrôle ou contre les structures sociales liées au capitalisme, comme ils le faisaient sous l'influence marxiste. Ils revendiquent désormais des nouveaux droits et s'indignent contre les personnes et leurs comportements. Les « affaires » de corruption personnelle connues de tous se multiplient, et elles se révèlent d'autant plus que les diverses scènes publiques sont plus nombreuses : les différents lieux de la politique locale, nationale et européenne, les diverses administrations, les multiples instances de protection sociale, les entreprises, les médias sous toutes leurs formes, jusqu'aux réseaux sociaux les plus innovants et imaginatifs, etc. Nous ne pouvons savoir si les exemples de corruption sont aujourd'hui plus nombreux que dans le passé, mais, en tous cas, ils sont mieux connus. De plus, les individus démocratiques y sont aussi devenus plus sensibles, parce qu'ils se considèrent de la même « nature » que les autres et qu'ils n'admettent plus qu'il puisse exister un double standard de jugement : les hommes publics doivent être évalués comme ils le sont eux-mêmes. La personnalisation des relations entre les individus ne concerne d'ailleurs pas seulement les hommes politiques, les puissants ou les plus connus, mais tout le monde. « L'apparence » devient essentielle dans tous les domaines de la vie collective ainsi que la volonté de savoir ce qu'il en est derrière les apparences.

### **III.**

#### **De l'impossibilité à l'illusion**

La transparence complète est pourtant impossible, c'est une illusion et, de plus, l'aspiration à une transparence totale peut être un véritable danger. La transparence, comme la langue ou la technique, peut être la meilleure ou la pire des choses. Le principe du droit à contrôler les gouvernants est un acquis incontestable de la démocratie. Mais la transparence ne peut être

complète. D'ailleurs, même dans l'ordre pénal aux Etats-Unis, le procureur n'est pas tenu de transmettre toutes les pièces du dossier à l'avocat. Si la transparence voulait dire que chaque dirigeant, politique ou économique, devait dans l'immédiat se justifier de toutes décisions qu'il s'apprête à prendre, il risquerait de rendre impossible la prise de décision et d'établir un régime de soupçon et d'inquisition généralisée insupportable.

Dans l'ordre du **pouvoir**, un certain secret est nécessaire. D'abord pour des raisons techniques : les décisions politiques ne peuvent être prises qu'après une délibération et une réflexion dont les étapes ne sauraient être explicitées devant tous les citoyens. La politique consiste à négocier, en politique extérieure, avec des partenaires, des alliés, des adversaires et des ennemis réels et potentiels ; et, dans la politique intérieure, avec des militants et des adversaires. Si les hommes politiques affichaient ce qu'il en est à chacune des étapes de ces négociations et de ces réflexions, ils provoqueraient immédiatement des réactions qui rendraient impossible une prise de décision rationnelle. D'ailleurs tous les systèmes juridiques prévoient des limites au droit de savoir : on lui oppose l'exigence de la sécurité nationale ou secret-défense, la nécessité des secrets commerciaux et financiers ou les atteintes à la vie privée, par exemple.

Mais, même par-delà cette obligation technique, tout pouvoir doit conserver une forme de secret pour être accepté et respecté. Le roi ne peut et ne doit pas être nu. Les responsables doivent garder une certaine distance, une apparence de dignité, nécessairement liées au secret, qui les distinguent des autres. C'est l'une des conditions de l'exercice de leur pouvoir. Pour s'exercer, tout pouvoir doit avoir une dimension qui relève du sacré. Les démocrates veulent que leurs gouvernants soient proches d'eux, mais ne souhaitent pas nécessairement qu'ils soient *comme eux*.

De même, dans l'ordre de la vie **économique**, les négociations deviendraient impossibles si chacune des étapes par lesquelles se prend une décision était connue non seulement des acteurs et de leurs collaborateurs directs, mais de tous ceux dont le sort professionnel dépend de cette négociation. Il ne faut jamais oublier que l'inégalité dans la maîtrise d'un dossier est l'une des conditions de l'élaboration d'un accord. C'est si évident qu'il est inutile de développer.

Plus profondément encore, toute existence **humaine** comporte une part de mystère. Nous ne sommes pas complètement transparents à nous-mêmes et nos plus proches ne nous sont pas non plus complètement transparents. Il ne s'agit pas de mensonge sur soi ou de volonté de tromper l'autre, mais simplement de la réalité des êtres humains, qui ne se connaissent jamais totalement, qui d'ailleurs se transforment avec le temps et qui sont inévitablement destinés à agir dans un monde instable qu'ils ne comprennent et ne maîtrisent que partiellement. Aussi l'aspiration à une « transparence » qui serait absolue risque d'être dysfonctionnelle et de

devenir une pure idéologie qui rendrait monstrueuse toute forme de vie sociale. Ce sont les régimes totalitaires qui ont visé la transparence absolue de la vie sociale et personnelle. Les démocrates ne devraient pas les prendre pour modèles.

#### IV

##### **Direction et information « contrôlées »**

Reste qu'il faut prendre en compte, dans l'entreprise, l'aspiration des hommes démocratiques à participer aux décisions et à ne pas se voir imposer des directives venues d'en haut, sur lesquelles ils auraient le sentiment de ne pas avoir été consultés ou même informés. Les responsables de l'entreprise ne peuvent négliger cette aspiration. Il faut qu'ils tiennent compte de la primauté donnée dans l'univers démocratique aux relations horizontales, c'est-à-dire entre égaux, plutôt qu'aux relations verticales, c'est-à-dire hiérarchiques – désormais perçues comme inégales, donc illégitimes. Ils ne doivent pas oublier que les hommes démocratiques sont réticents à l'égard de toutes les contraintes de la vie collective et, en particulier, à l'égard de la contrainte imposée par l'organisation rationnelle du travail collectif, ainsi qu'à l'égard de toute forme de hiérarchie et d'une répartition inégale des tâches.

Il faut trouver la voie étroite – comme le sont toutes les voies justes - entre la complète transparence, qui est tout à la fois impossible et non-souhaitable, d'un côté, et, d'un autre côté, l'aspiration de l'homme démocratique à juger des décisions qui, même si elles sont inévitablement prises par d'autres, le concernent directement. Ce qu'on peut appeler une direction et une information honnêtes, mais qui restent « contrôlées » par les responsables, doit être l'objectif de ceux qui dirigent les entreprises autant que de ceux qui gouvernent le peuple.

C'est une voie de crête qui ne peut être définie une fois pour toutes. Il n'y a pas de règle générale à formuler. Il faut la penser à nouveaux frais, l'élaborer et la respecter tout en la faisant respecter par les autres, en tenant compte, chaque fois, des conditions et des circonstances, toujours particulières, dans lesquelles les décideurs prennent des décisions qui s'imposent à leurs collaborateurs et entraînent des conséquences sur leur destin professionnel.