



TRANSPARENCE ET DÉMOCRATIE

PAR

M. Jean-Claude TRICHET

Membre de l'Académie des sciences morales et politiques

« Transparence ». Rarement, dans l'histoire de nos sociétés, un mot aura connu aussi soudainement un tel succès d'usage. Il est utilisé huit fois plus fréquemment dans les livres français dans les années 2000 qu'il ne l'était en 1975. Le phénomène semble être universel : il en est de même en anglais pour *transparency*, en allemand pour *Transparenz*, en espagnol pour *transparencia* et en italien pour *tranparenza*. Comment expliquer un tel succès, aussi universel, en l'espace d'une génération ? Qu'y a-t-il dans la notion de « transparence » qui soit si puissant, si décisif et qui puisse s'imposer avec une telle simplicité et une telle évidence comme une notion essentielle, peut-être aujourd'hui la notion essentielle, dans nos démocraties ?

Le mot n'est pas utilisé par Montesquieu. Tout au plus parle-t-il de la « publicité des actes » comme étant l'essence de la démocratie. Le mot n'est pas utilisé dans le sens contemporain par Jean-Jacques Rousseau qui, à ma connaissance, ne l'utilise qu'au sens de transparence de l'âme, dans les *Confessions* : « Je voudrais pouvoir rendre mon âme transparente au lecteur. » Ce n'est pas non plus le mot utilisé par Kant dans son ouvrage *Vers une paix perpétuelle*. Pourtant, nous sommes bien là proches d'une réflexion sur la transparence puisqu'il y qualifie de « formule transcendante » du droit public le fait que les principes qui guident les actions relatives au droit des personnes doivent être compatibles avec leur propre « publicité ».

La « transparence » au sens où nous l'entendons aujourd'hui me semble réunir un vaste ensemble de notions qui sont toutes essentielles pour le fonctionnement

de nos démocraties. Je vois, pour ma part, cinq dimensions importantes, sans prétendre épuiser la richesse et la complexité de la notion.

La première dimension est celle de la « clarté ». Cette clarté s'oppose à l'obscurité scolastique. J'en trouve une illustration frappante chez Descartes dans cette critique radicale du philosophe français qui a permis l'émergence des Lumières, puis de la démocratie représentative.

Dans le *Discours de la méthode*, le mot « transparence » est absent et le mot « clarté » est utilisé à vingt-trois reprises. Clarté de l'entendement, clarté d'esprit, clarté des idées. Si cette clarté ne s'identifie pas à la transparence, elle en est très proche. On songe à un passage célèbre du *Discours*. Parlant des philosophes médiocres, Descartes écrit : « Ils me semblent pareils à un aveugle qui, pour se battre sans désavantage contre un qui voit, l'auroit fait venir dans le fond de quelque cave fort obscure. » Et il conclut : « Je ferois quasi le même en publiant [les principes de la philosophie dont je me sers] que si j'ouvrais quelques fenêtres, et faisais entrer du jour dans cette cave où ils sont descendus pour se battre. »

La publication assimilée au jour qui entre... Kant parlera lui-même de la perfidie des politiques qui « craignent la lumière ».

On retrouve précisément la deuxième dimension, celle apportée par les Lumières elles-mêmes, dont le nom suggère fortement l'idée de transparence. Les Lumières véhiculent la liberté de penser et donc de s'exprimer, la recherche et l'expression de la vérité, la critique du mensonge en politique. Elles s'inscrivent contre Machiavel dont le Prince devait user de ruse et « circonvenir l'esprit des hommes ». Le secret du Prince n'est pas seulement une opacité passive. C'est un secret « actif » qui exige, quand il le faut, la divulgation volontaire d'informations fausses, mais vraisemblables. De son côté Voltaire, avec son cynisme critique, écrit : « Louis XI n'avait-il pas raison quand, son ambassadeur se plaignant que les ministres du duc de Bourgogne mentaient toujours, il lui répondit : “Eh, bête, que ne mens-tu plus qu'eux¹”. »

Une troisième dimension essentielle est l'assimilation du gouvernement démocratique à l'information pleine, entière et fidèle du citoyen. Tocqueville insiste

1. Voltaire, *Annales de l'Empire depuis Charlemagne*.

sur les dangers de l'ignorance dans les démocraties. La concentration du pouvoir et la sujétion des individus augmenteront proportionnellement à l'ignorance de ceux-ci selon lui. Une lettre de James Madison à William T. Barry de 1822 est particulièrement intéressante du point de vue qui nous intéresse. Je cite : « Un gouvernement populaire sans information des citoyens, ou sans les moyens de l'acquérir, n'est que le prologue à une Farce ou une Tragédie et, peut-être, aux deux simultanément. » Et Madison ajoute : « Un peuple qui entend être son propre gouverneur doit s'armer lui-même du pouvoir que donne la connaissance. »

Une quatrième dimension importante est celle de l'existence et de l'organisation d'un débat public. Très stimulante de ce point de vue est la réflexion de Kant sur l'« *Öffentlichkeit* », souvent traduite par « sphère publique » ou « publicité », publiée dans son ouvrage *Vers la paix perpétuelle*. Kant prend la mesure de ce que nous qualifierions probablement aujourd'hui de « transparence » des principes et des doctrines qui inspirent le comportement des institutions de l'État. Non seulement il considère comme fautives et inacceptables les doctrines incompatibles avec leur propre publication, parce que le fait qu'elles soient connues de tous en ruinerait l'efficacité et ne leur permettrait pas de parvenir à leurs fins. Mais il affirme aussi qu'il ne s'agit pas, en l'occurrence, de l'application d'un principe moral, mais bien d'un principe juridique. Et il pousse plus loin la réflexion sur la transparence en affirmant que « toutes les maximes qui exigent d'être rendues publiques, de sorte qu'elles puissent effectivement parvenir à leurs fins, sont en accord à la fois avec le droit et avec la politique² ».

Habermas poursuivra cette réflexion sur l'« *Öffentlichkeit* », sur le débat public ouvert, en en réhabilitant le concept très critiqué par l'école radicale. Ce très large débat public au sein de la sphère publique est au cœur des démocraties européennes.

Enfin, au-delà des quatre premières dimensions, est apparue plus récemment une cinquième dimension, décisive, de la « transparence » : celle de la mise en œuvre effective de la responsabilité des gouvernants et des responsables publics et privés. La « transparence » apparaît alors non seulement comme la condition du fonctionnement responsable des institutions de la démocratie mais aussi comme

2. Emmanuel Kant, *Vers la paix perpétuelle*, appendice II.

le garant du respect de la conduite éthique et comme l'outil le plus efficace pour lutter contre la corruption et pour assurer le strict respect des règles déontologiques.

« Transparence internationale » est le nom donné à l'organisation non gouvernementale qui se consacre à la lutte contre la corruption au niveau mondial. En France, la « Commission pour la transparence financière de la vie politique », créée en 1988, procède au contrôle des déclarations de patrimoine de six mille personnalités.

La transparence aujourd'hui réunit donc les cinq dimensions précédentes. Aucun des auteurs cités ne faisait usage du mot « transparence » au sens contemporain. Mais le mot que nous utilisons si fréquemment depuis trente ans unit, dans un concept nouveau, les notions de clarté, de sincérité, de large diffusion des informations, de débat public approfondi et de responsabilité morale et éthique. La transparence contemporaine va aussi plus loin dans la mise en œuvre effective des cinq notions précédentes. Elle entend faire de toutes ses dimensions un usage volontairement actif qui suppose non seulement clarté et sincérité, mais la plus grande clarté possible de la part de toute autorité publique, y compris dans le processus conduisant aux décisions ; non seulement l'accessibilité des informations, mais la plus large diffusion volontaire possible de ces informations ; non seulement l'existence d'un débat public mais sa stimulation volontaire, en temps réel ; non seulement la responsabilité des autorités et le contrôle de leur déontologie, mais l'organisation de leur responsabilité immédiate vis-à-vis de la plus large opinion publique. Les technologies nouvelles de l'information et de la communication jouent un rôle décisif dans cette expansion de la « transparence » contemporaine, dans toutes ses dimensions d'espace et de temps.

Ce n'est pas étonnant. Le même phénomène a été observé lors de l'invention de l'imprimerie, lors de la création des journaux et au moment de l'expansion des grands médias de masse. Tous les portails gouvernementaux de nos démocraties contemporaines célèbrent désormais l'avènement de la « transparence » nouvelle. J'ai eu la curiosité de regarder le site de l'exécutif américain. On y précise que le premier jour de son mandat, le Président a signé le « Memorandum sur la transparence et le gouvernement ouvert » (*Memorandum on Transparency and Open Government*).

Le second paragraphe du Memorandum commence par ces mots : « Le gouvernement doit être transparent. » L'administration, y est-il écrit, « doit maîtriser les technologies nouvelles ».

Toutes nos démocraties se présentent maintenant à leurs concitoyens de cette manière résolument active, nous dirions aujourd'hui « proactive ». L'information, la communication, la discussion ouverte et même la responsabilité démocratique sont présentées comme devant être très rapides, quasi immédiates, universelles, grâce à l'utilisation résolue de la technologie. La « transparence » prend la forme d'un appel pressant à la participation de tous au processus de décision démocratique en temps réel. Les administrations publiques, nous disent la plupart des démocraties contemporaines, doivent pouvoir bénéficier de la connaissance qui est largement répandue dans la société et offrir toutes les occasions possibles pour les citoyens de participer directement à l'élaboration des politiques. Une nouvelle cyber-démocratie idéale pourrait ainsi naître sous nos yeux.

Un immense champ nouveau de réflexion s'offre à nous. Quelles sont exactement les implications, pour le fonctionnement de la démocratie représentative, de l'utilisation résolument proactive, par les institutions et par les citoyens, des technologies nouvelles et des réseaux sociaux ? Si le débat public se déroule en quelques demi-journées entre des millions de citoyens reliés électroniquement, quel est le rôle futur du Parlement et de ses commissions ? Comment s'assurer que les citoyens électroniquement silencieux ne sont pas systématiquement négligés ? Comment s'assurer que le gouvernement démocratique lui-même ne se voit pas dicter sa propre conduite par la pression décuplée d'émotions immédiates laissant peu de place à la préoccupation du long terme ?

Ce sont autant de questions ouvertes auxquelles il est impérieux de réfléchir maintenant si l'on ne veut pas assister passivement à des phénomènes entièrement nouveaux, susceptibles de bouleverser non seulement nos démocraties représentatives mais bien la société civile dans son ensemble.

Les présentations officielles, les portails gouvernementaux sont résolument asymétriques. Les autorités publiques affirment qu'elles entendent être transparentes vis-à-vis du public grâce, en particulier, au vecteur décisif que sont les technologies nouvelles.

La réciproque, c'est-à-dire le fait que les citoyens et la société civile soient eux-mêmes disciplinés parce que transparents vis-à-vis des pouvoirs, a été dénoncée en particulier par Adorno et l'École de Francfort et, avec une force particulière, par Michel Foucault. Un concept central dans cette perspective est celui du « Panoptique » de Bentham³, qui consiste à surveiller un grand ensemble d'individus – par exemple prisonniers dans une vaste prison, mais aussi ouvriers dans une grande usine ou étudiants dans une école – depuis un lieu unique avec un seul surveillant. Le raffinement du Panoptique est que les surveillés ne savent pas s'ils sont ou non réellement surveillés, mais ils en font normalement l'hypothèse. Le Panoptique est aujourd'hui réalisé techniquement à très large échelle, au niveau d'une grande métropole par exemple, par le truchement de la télésurveillance. Dans l'entretien qu'il donne dans la préface de *L'Œil du pouvoir*, Michel Foucault parle de « l'idée technique d'un pouvoir omniregardant, qui est l'obsession de Bentham ».

Le problème posé à nos démocraties par le défi que les technologies nouvelles lancent à la vie individuelle de leurs concitoyens, à leur vie publique et privée, est très réel et ressenti d'ores et déjà comme tel. Nous pouvons voir émerger une société technologique de surveillance généralisée, anticipée par Bentham, par George Orwell et par Michel Foucault en particulier. Indépendamment des perspectives nouvelles offertes par les technologies, la transparence doit être fondamentalement asymétrique pour être démocratique : elle s'adresse principalement aux autorités et aux pouvoirs et doit respecter un haut degré de confidentialité vis-à-vis des citoyens. Ainsi du secret de l'isolement, totalement crucial dans nos sociétés démocratiques. Ainsi du secret médical. Ainsi du respect de la vie privée et de la stricte séparation entre le domaine public et le domaine privé qui est soulignée comme essentielle par Hannah Arendt dans *La Condition de l'homme moderne*. La confusion des deux domaines conduit directement au totalitarisme.

Dans ce domaine aussi Kant a proposé une analyse très fine. Il fait d'un côté une critique radicale du mensonge qu'il condamne même s'il ne porte tort à

3. Jeremy Bentham, *Panopticon or the Inspection House*.

personne, car « même dans ce cas il porte tort à l'humanité elle-même ». Mais cela ne veut pas dire, selon le philosophe, que l'on peut se permettre « de se dévoiler intégralement ». La nature même de l'homme fait qu'il ne doit pas nécessairement « penser à voix haute ».

Pour empêcher une extension dangereuse de la « surveillance » des citoyens lorsque celle-ci est tentée d'aller au-delà de ce qui serait légitime, ce qui est toujours possible compte tenu des procédés nouveaux permis par la technologie, un concept nouveau a été proposé, correspondant à un mot nouveau : celui de « sousveillance ». La « sousveillance » est un néologisme français, mais inventé par le professeur Steve Mann de l'université de Toronto, à partir du mot français « surveillance », utilisé en anglais principalement dans le sens de surveillance policière. La « sousveillance » consisterait pour les citoyens à utiliser eux-mêmes l'ensemble des moyens technologiques à leur disposition, en particulier, mais non exclusivement, les téléphones portables assortis des fonctions d'appareil photographique et de caméra pour surveiller « d'en bas » les pouvoirs publics.

Que le mot « transparence » et la notion nouvelle, complexe, multi-dimensionnelle, proactive qu'il signale aient ainsi gagné une position centrale dans le fonctionnement de nos démocraties politiques et dans la représentation qu'elles donnent d'elles-mêmes est en soi impressionnant. Cela l'est d'autant plus que ce phénomène semble avoir été à la fois simultané, récent et très rapide dans les sociétés occidentales.

Devant un phénomène si général une question naturelle est de savoir si, au-delà de la sphère proprement démocratique, la notion de transparence est utilisée plus largement dans nos sociétés contemporaines. C'est bien ce que l'on constate. Nos sociétés exigent la « transparence » dans le domaine de la santé et des médicaments. En France, la Commission de la transparence, auprès de la Haute Autorité de santé, évalue les médicaments, donne ses avis et veille à la publication des informations pertinentes. Dans le domaine de l'alimentation, en France, la première page du « Portail de l'alimentation » du ministère de l'Agriculture pose en exergue l'expression : « La transparence, c'est la confiance. » Nos sociétés sont de plus en plus exigeantes en matière de « transparence », au sens large, s'agissant des produits manufacturés en général, de leur composition ou de leurs conditions

de fabrication, des émissions d'oxyde de carbone associées, ou du caractère « équitable » du commerce correspondant.

À titre d'exemple complémentaire, j'aimerais évoquer l'évolution récente de la « transparence » dans le domaine économique. Le phénomène observé est particulièrement intéressant car il est, d'emblée, mondial.

En matière économique, budgétaire, financière et monétaire, l'émergence d'un concept nouveau de transparence s'est affirmée au niveau de l'économie mondiale, depuis la fin des années 1990, en deux moments qui correspondent chacun à une crise financière internationale de grande ampleur.

À la crise asiatique qui éclate en Thaïlande en 1997 correspond l'exigence très forte de la « transparence » des politiques publiques. Le diagnostic de la communauté internationale était, en effet, que la crise avait été provoquée, dans une large mesure, par la dissimulation des vraies données financières, en particulier des véritables montants des réserves de change des pays concernés ainsi que par l'obscurité des politiques poursuivies dans les domaines économique, budgétaire et monétaire.

À la crise financière des pays avancés qui se manifeste à partir des années 2007 et 2008, et qui se prolonge aujourd'hui, correspondent non seulement le renforcement de la demande de transparence des politiques publiques mais aussi et surtout une très forte nouvelle exigence de transparence adressée au secteur privé, considéré comme largement responsable de la gravité et de l'ampleur de la crise pour avoir cultivé une dissimulation généralisée des risques financiers.

S'agissant du premier « moment » de la « transparence » économique au niveau mondial, il est remarquable que la Communauté internationale ait adopté deux codes, tous deux intitulés « Code de bonne pratique de la "transparence" », l'un en matière budgétaire, en avril 1998, et l'autre en matière monétaire et financière, en septembre 1999. Comme nous l'avons observé dans le domaine de la démocratie politique, il s'agit, pour les autorités publiques – gouvernementales, agences publiques spécialisées dans la gestion des dettes publiques ou des réserves de change, autorités de surveillance prudentielle ou enfin banques centrales, s'agissant de la politique monétaire – d'appliquer un nouveau concept de « transparence » au sens large.

Trois dimensions principales sont soulignées. En premier lieu, il s'agit d'établir la plus grande clarté possible des responsabilités et des objectifs assignés aux autorités publiques concernées. En deuxième lieu, de fixer les conditions dans lesquelles les autorités publiques doivent faire rapport sur l'ensemble de leurs actions et de leurs décisions de toutes natures, en particulier à l'ensemble du public qui doit avoir accès à une information aussi complète que possible. Enfin, en troisième lieu, les codes de bonne pratique de la « transparence » posent les principes des règles éthiques et déontologiques des institutions concernées.

S'agissant du second « moment » de généralisation de la « transparence » financière au niveau mondial, nous l'expérimentons depuis quatre ans environ, avec les exigences nouvelles du G20, du Conseil de stabilité financière et des autorités prudentielles, mondiales, européennes et nationales, vis-à-vis, plus particulièrement, des institutions financières privées ainsi que des acteurs et des participants privés du marché. L'idée centrale est que la transparence, c'est-à-dire l'accès à une information sincère, complète, actualisée et utilisable, est une condition nécessaire, sinon suffisante, de la stabilité financière. La théorie économique suggère plusieurs raisons à l'appui de cette idée. En réduisant l'incertitude, la transparence permet de réduire la volatilité des marchés. En réduisant les grandes asymétries d'information, la transparence permet d'atténuer les grandes variations des prix sur les marchés. En réduisant le degré d'hétérogénéité des informations des participants du marché, la transparence contribue simultanément à la réduction du volume des échanges et de la volatilité des prix.

La notion de « transparence » appliquée au secteur financier privé concerne non seulement les instruments financiers mais aussi le fonctionnement des marchés concernés. Elle doit s'appliquer aux banques et à l'ensemble des institutions financières, banques et non-banques. Elle renforce substantiellement les règles éthiques et déontologiques que doivent respecter aussi bien les participants du marché que les institutions ayant une influence, directe ou indirecte, sur la sphère financière – banques d'investissement, banques commerciales, non-banques, agences de notation et commissaires aux comptes.

La transparence, dans son acception contemporaine, est désormais dans nos sociétés démocratiques une notion centrale et complexe.

Cette « transparence nouvelle », dont l'énergie juvénile est étroitement liée aux progrès des technologies de l'information et de la communication, se met au service de toutes les dimensions sociétales. Elle a l'ambition de rendre exemplaire la démocratie politique traditionnelle mais elle stimule la contre-démocratie « impolitique » analysée par Pierre Rosanvallon. Elle rend théoriquement possible une dangereuse « surveillance » sociale généralisée de type orwellien, mais elle renforce la vigilance des citoyens auxquels elle offre les moyens techniques d'une « sousveillance » permanente des autorités et des pouvoirs.

N'en doutons pas, nos sociétés changent très profondément et très rapidement. Il est impérieux de maîtriser ces transformations. Il y a peu de tâches plus urgentes aujourd'hui que celle consistant à baliser le très vaste espace public dans lequel la transparence doit se déployer complètement. Également urgent est le jalonnement des nombreux seuils que la transparence ne doit pas franchir : en particulier le secret de l'isoloir, la sphère de la vie privée, le « misérable petit tas de secrets » de Malraux et cette pensée intime, dont parle Kant, qu'il ne faut pas exprimer « à voix haute ».