

# La transparence du débat public en questions

*Une tentative de définition à partir de la physique mettra en évidence le caractère le plus souvent artificiel de la transparence en politique. Des procédures (légal)es ont été prévues pour que les décisions politiques qui échapperaient au principe de publicité des débats, comme c'est le cas au Parlement, soient cependant rendues publiques à différents moments. Une série de règles ont également été mises en place afin de rendre le mandataire public redevable de comptes vis-à-vis des citoyens et de l'État, sous prétexte de bonne gouvernance. Ce principe serait également à même de justifier l'exposition de l'usage que le citoyen peut avoir des deniers publics s'il est bénéficiaire d'allocations. Enfin, la transparence sera également évoquée à propos du mandat qui lie l'électeur et son député dans le cadre de la démocratie représentative.*

CAROLINE VAN WYNSBERGHE

Le sujet de la transparence est porteur à en croire les occurrences dans les moteurs de recherche en sciences sociales. Un coup d'œil rapide associe la transparence à la démocratie et l'oppose au secret et à la corruption. À ce titre, l'ONG Transparence International se définit comme une « organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique ». Ainsi, il semble facile d'associer le manque de transparence aux pratiques douteuses en matière de gestion publique. À l'inverse, la transparence constituerait une sorte de garantie de bonne gouvernance, voire un indicateur du degré de démocratie, pourquoi pas inspiré par la *glasnost* impulsée par Mikhaïl Gorbatchev qui mêlait transparence et liberté d'expression. L'espoir d'abord, puis les changements politiques introduits par cette réforme ont sans aucun doute largement contribué à l'idéalisation de la transparence, du point de vue du citoyen.

En physique, la transparence est la qualité intrinsèque d'une matière qui se laisse traverser par la lumière. Une matière est transparente ou artificiellement ou pas ; on ne décrète pas qu'elle l'est.

Comment, à partir de cette définition, évoquer la transparence en politique? On pourrait discuter de la démarche effectuée pour atteindre celle-ci, mais ce serait reconnaître que, en matière de gestion de la chose publique, la transparence n'est pas naturelle. Relevons ici un paradoxe qui peut heurter le sens commun (mais non la physique): la chose peut être publique et non transparente par nature. Cela nous amènera à nous interroger sur le caractère volontaire de la démarche. Une décision politique n'est pas transparente par nature. Peut-on forcer ce caractère, peut-on le lui conférer? Si la chose est publique, sa gestion ne l'est pas nécessairement. On le verra, la publicité est généralement faite autour d'un accord, mais beaucoup moins lors de la procédure de négociation. Institutionnellement, le Parlement est garant de la publicité des débats et décisions, mais toutes ne sont pas prises là; certaines relèvent de l'administration, d'autres des partis politiques, par exemple.

La sémantique pourrait nous offrir une piste de réponse. En réalité, dans le vocabulaire « de tous les jours », celui du fameux citoyen lambda, la transparence en politique serait plus de la publicité ou de la visibilité (voir la contribution d'Arnaud Cambier). Il semble également essentiel de distinguer, d'une part, la transparence des processus et, d'autre part, la transparence liée aux acteurs.

Par analogie à la physique et, par principe, s'il y a transparence, celle-ci est la même pour tous. Il ne peut y avoir transparence pour certains et pas pour d'autres, mais il peut y avoir différents moments pour l'accès, ainsi que différents types d'accès à la transparence. Si l'évènement se donne à voir également par tous, il n'est pas certain qu'il soit perçu de la même manière par tout un chacun. À transparence identique, mais selon le niveau de lecture (et la formation ou la connaissance en la matière) que l'on en aurait, on pourrait évidemment saisir des réalités différentes.

## LA TRANSPARENCE DES PROCESSUS

Pourquoi rendre transparents les mécanismes de prise de décision? La principale raison consiste, non pas à informer le citoyen (aussi contribuable ou électeur selon le contexte) en temps réel et en détail des moindres étapes d'une négociation, mais à accroître la responsabilité des décideurs politiques, c'est-à-dire à les rendre redevables de comptes à posteriori (*accountability*).

On peut mettre en évidence quatre périodes, éventuellement cumulables, qui permettent l'accès aux processus et à leur avancement: l'accès aux *inputs*, l'accès aux *outputs*, la transparence ponctuelle et la transparence permanente. Dans les trois premiers cas, la question de son caractère « naturel », spontané en fait, peut être posée, tandis que dans le dernier, on peut s'interroger sur l'accès par défaut ou sur démarche, mais aussi sur l'accès immédiat ou différé.

À l'heure actuelle, dans un processus de négociations (prenons l'exemple récent de la réforme de l'État), seul le produit, l'accord, est, en règle générale, volontairement rendu public, souvent à grand renfort d'activités médiatiques (note publiée sur les sites internet des journaux, accord agrémenté de divers

avis autorisés, *chats* le décortiquant). Il est exceptionnel qu'un accord final ne soit pas communiqué au grand public. Ainsi, les accords de gouvernement ont progressivement été annexés à la déclaration de politique gouvernementale, puis diffusés dans la presse et aujourd'hui quasiment archivés par les grands médias. S'il fallait donner d'autres exemples de transparence des *outputs*, on pourrait mentionner l'obligation pour les partis politiques de publier leurs comptes ainsi que ceux des asbl satellites, sorte de garantie de bonne gestion rendue nécessaire par le financement public.

À l'inverse, à l'exception des programmes électoraux, les *inputs* sont rarement soumis à publicité, chaque partie prenante à un processus de négociation préférant se réserver la marge de manœuvre la plus large possible. Seuls les points d'exclusion, les « non-négociables » sont parfois connus de tous, mais pas toujours de manière volontaire, des « *outings* » étant fréquents. On remarque cependant une nette tendance issue de la société civile consistant à contacter les partis politiques, avant ou durant la campagne électorale, afin de les forcer à se positionner sur une série de priorités spécifiques (Bruxelles, la recherche scientifique, la mobilité...) et à développer de manière plus concrète des points abordés souvent rapidement dans un programme politique. L'objectif est ici d'obtenir des précisions sur des éléments relativement pointus qui n'intéressent sans doute pas le plus grand nombre, mais bien des groupes de pression identifiés. Cette méthode leur permettra de demander des comptes aux partis une fois le programme de gouvernement rédigé (promesses *versus* résultats). Ces associations de la société civile pourront également dresser un bilan de l'action gouvernementale à la veille des prochaines élections.

La transparence des processus de négociation peut se faire ponctuellement également, c'est-à-dire à différents moments situés entre la communication éventuelle des *inputs* et celle des *outputs*, aucun rythme n'étant prescrit (mais on pourrait concevoir qu'il puisse l'être). À nouveau, les cinq-cents jours de crise politique offrent une illustration de ce principe puisqu'un certain nombre de conférences de presse ont été organisées à des moments clés, mais on constate également des cas de transparence forcée. Souvenons-nous de la note de Jean-Luc Dehaene photographiée sur ses genoux en voiture, mais également de la divulgation de certaines notes pourtant dument « cryptées » (on pourrait d'ailleurs s'interroger sur les raisons qui ont poussé l'auteur de cette note à prévoir des marques permettant d'identifier la source d'une éventuelle fuite).

Enfin, la publicité permanente pourrait être offerte à tous par défaut en transposant à la politique des dispositifs bien connus et éprouvés par la télé-réalité (système de caméras et diffusion sur internet, voire à la télévision). Il suffirait d'allumer son écran pour assister aux débats, comme ce fut le cas, après l'affaire Dutroux, avec la commission présidée par Marc Verwilghen. Notons que la retransmission télévisée, fût-elle en direct, n'apporte qu'un type d'éclairage (un coup de projecteur), mais n'est en rien un passage obligé ou facilitateur dans la recherche de la vérité. En réalité, la transparence offerte par cette commission d'enquête relève du principe spécifique de la publicité des débats parlementaires qui n'était, à l'origine, pas prévue pour ce genre de

support. La voie classique restant les minutes des séances plénières ou de commissions, voire la possibilité d'y assister en personne, sorte de transparence extrême, sans intermédiaire. Ce dernier cas offre une visibilité instantanée pour peu que le citoyen se déplace et accepte de se soumettre à quelques règles (d'identification principalement), tandis que les premières ne proposent qu'une accessibilité différée, le temps de les rédiger, de les traduire et de les diffuser, mais les consulter nécessite une recherche parfois fastidieuse dans les archives de la Chambre ou du Sénat. C'est donc accessible à tous, moyennant quelques démarches.

### **LA TRANSPARENCE DES ACTEURS**

Les définitions plus classiques en science politique ne se réfèrent qu'aux processus et non aux acteurs. Cependant, une série de règles et mécanismes de publicité sont désormais imposés aux mandataires publics, non pour assouvir la curiosité de leurs électeurs, mais comme assurance d'une bonne gouvernance, étant entendu que celle-ci est incompatible avec les conflits d'intérêts et la corruption. Ces mesures, comme la publicité de la comptabilité des partis politiques, ont été prises à la suite des affaires de corruption qui ont défrayé l'actualité belge au début des années nonante.

C'est ainsi que, désormais, les responsables politiques doivent communiquer une série d'éléments comme leurs mandats et la rémunération associée. Le but est de permettre de déceler plus facilement l'enrichissement personnel frauduleux et donc de décourager toute tentative en ce sens. Le cumul est également mieux identifié. Tout en restant dans les limites de la légalité, l'addition de mandats pourrait également laisser planer le doute sur d'éventuels conflits d'intérêts, la rémunération étant, elle, plafonnée.

Cette transparence est, dans une très étroite mesure, une démarche volontaire, puisqu'elle est imposée par la loi et que des sanctions sont prévues pour les « distraits ». Il reste néanmoins possible pour les mandataires politiques de divulguer des informations personnelles supplémentaires les concernant, cela peut aller de l'état de leurs finances (Richard Fournaux qui invite ses administrés à consulter ses extraits de compte), à certains événements de leur vie privée (en témoignent les reportages sur la manière dont Joëlle Milquet concilie vie professionnelle et vie privée).

### **LA TRANSPARENCE, POUR QUI... ET POUR QUOI FAIRE ?**

La série d'exemples proposés ne se veut pas exhaustive. Cette contribution se focalise sur la transparence du mandataire au regard du citoyen, mais si elle vise une meilleure gouvernance, la transparence devrait également (surtout ?) viser les rapports avec l'administration. C'est grâce à la transparence des processus de décision qu'un contrôle et une évaluation pourront être menés et des adaptations ou des améliorations des politiques publiques proposées.

La littérature scientifique s'interroge également sur le sens de la relation transparente. Doit-elle être seulement unidirectionnelle? L'État peut-il demander au citoyen d'être lui aussi transparent? La démarche impliquant l'exposition maximale est peut-être la déclaration d'impôts et, dans ce cas, la transparence est de plus en plus imposée au contribuable (fiches préremplies, communication directe de certaines données par l'employeur, l'organisme assureur...), l'empêchant ainsi de frauder, sous couvert de lui faciliter la tâche. Par ailleurs, si la transparence est imposée aux autorités étatiques sous prétexte que le contribuable doit connaître l'affectation des deniers publics, ne risque-t-on pas de s'exposer à son corolaire, à savoir que tout bénéficiaire d'allocation devrait justifier non pas le motif de celle-ci (qui est déjà connu: chômage, maladie, enfants...), mais l'utilisation de cette somme? Ainsi, le chercheur universitaire bénéficiaire d'une bourse publique remet-il un rapport qui sera consulté par la Cour des comptes, mais faut-il transposer cette logique à l'affectation des allocations sociales? S'agissant de revenus de remplacement, sorte d'assurance pour couvrir un risque contre lequel l'individu cotise toute sa vie, il semble inapproprié de lui demander de justifier son usage de ces montants. Par contre, la transparence s'imposera au moment de vérifier l'éligibilité de l'individu à cette allocation, et à quel titre il en bénéficierait. Cette exigence de transparence peut être particulièrement intrusive si l'on pense aux visites domiciliaires effectuées pour vérifier le statut isolé du chômeur (et la fameuse anecdote de la lunette des WC relevée ou de la deuxième brosse à dents sur le lavabo). Bien entendu, on peut s'interroger sur la proportionnalité des moyens mis en œuvre. Suffit-il d'une suspicion de fraude ou la mesure de contrôle a-t-elle vocation d'être applicable à tous?

Les actes individuels requérant le plus grand courage politique (certes sans doute plus dans d'autres pays que le nôtre) ou une croyance la plus personnelle restent cependant protégés par le principe du secret et de l'anonymat. Le vote est certainement le meilleur exemple, mais on peut mentionner également les verdicts rendus par les jurys d'assises qui, jusque récemment, n'étaient pas motivés, car basés sur l'intime conviction. Le principe du secret (et de l'anonymat) du vote est d'éviter toute contrainte relevant, notamment, du chantage, ce qui peut justifier une certaine aversion pour le vote par correspondance; seul l'isolement étant à même de garantir le libre arbitre de l'électeur.

Qui dit transparence dans le but d'améliorer la performance institutionnelle dit également instance de contrôle et d'évaluation. Selon le principe du gouvernement représentatif, l'électeur joue ce rôle de contrôle et de sanction à intervalles réguliers en se prononçant en faveur d'un candidat ou d'un parti. En accordant sa voix, l'électeur accorde un mandat à un représentant et le laisse libre de poser les choix qu'il souhaite en son âme et conscience. De même qu'on ignore les raisons qui poussent un électeur à marquer son choix pour un parti plutôt que pour un autre (ou pour une personne plutôt que pour une autre), on ne sait rien du fameux « signal » qu'il donnerait en incitant à conclure une alliance avec tel ou tel partenaire. La seule démarche de transparence qui permettrait de décrypter le vote réside en l'organisation d'une enquête postélectorale représentative de l'ensemble des électeurs. Pour le reste, le vote étant secret, il ne pourrait être motivé. Seul le mandat représentatif est donc possible. ■