

LE MYTHE DE LA TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE

PAR

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université d'Amiens

Le thème de la transparence occupe aujourd'hui une place de choix dans le discours administratif : érigé en véritable *axiome*, dont la pertinence ne saurait être mise en doute, la transparence est devenue, non seulement une des valeurs essentielles auxquelles l'administration est invitée à se référer, mais encore un axe privilégié du réformisme administratif ; redessinant quelques-uns des traits de la personnalité bureaucratique, elle conduirait à l'avènement d'une administration nouvelle, en phase avec la société et travaillant en permanence sous le regard du public. Cependant, si la transparence paraît relever désormais de l'ordre de l'*évidence*¹, son contenu n'en reste pas moins chargé d'équivoque : aussi un travail de clarification, visant à démêler l'écheveau complexe de significations qu'il comporte, à éclairer les contradictions éventuelles qu'il recèle, s'avère-t-il indispensable.

Le terme est apparu au milieu des années soixante-dix², avec la remise en cause du modèle administratif traditionnel : à la figure du secret.

1. Voir à titre d'illustration B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stirn, *La transparence administrative*, P.U.F., 1987.

2. Voir par exemple P.F. Divier, « L'administration transparente : l'accès des citoyens américains aux documents officiels », *R.D.P.*, 1975, n° 1, p. 59. P. Dibout parlait (« Pour un droit à la communication des documents administratifs », *Revue administrative*, n° 173, sept.-oct. 1976, p. 503) de la nécessité d'« organiser la transparence ». Au Colloque de l'Institut français des sciences administratives des 10-11 février 1978 (*L'administration vue par les politiques*, Cahiers IFSA, n° 18, Cujas, 1979, p. 52), il était souligné que l'expression « administration transparente » était utilisée par « la quasi totalité des formations politiques ».

dévalorisée, discréditée et affectée d'un signe négatif, va venir s'opposer la figure antithétique de la « transparence », conçue comme pure positivité ; envers du secret, et construit par opposition à lui, le concept de transparence permet d'ancrer et de fixer la représentation d'une administration différente, capable de renouveler en profondeur le sens de ses relations avec la société. Les importantes réformes qui, à partir de la fin des années soixante-dix, s'attaqueront aux multiples facettes du secret administratif, donnent apparemment corps à cette ambition : on assiste alors à l'adoption d'un ensemble de mesures concrètes, visant à infléchir les principes de fonctionnement administratif et les modes de contact avec les administrés : amalgamant et condensant les diverses formules employées pour rendre compte de ces mutations — « maison de verre »³, « administration au grand jour », « troisième génération des droits de l'homme »⁴, « démocratie administrative »⁵ etc. —, la transparence devient le concept-clé pour exprimer la dynamique d'évolution qui affecte les systèmes administratifs. Cette promotion coïncide avec une diffusion plus globale du thème de la transparence qui est, dans les sociétés contemporaines, une valeur en hausse : tout se passe comme si un besoin nouveau de *lisibilité* se faisait sentir à tous les niveaux de la réalité sociale, sans doute en réaction contre une complexité sans cesse croissante, génératrice de dépossession et d'aliénation ; et les organisations de toute nature ressentent elles-mêmes la nécessité de dissiper les zones d'ombre, le halo de mystère qui les entoure, afin d'améliorer leur efficacité et de restaurer leur légitimité. Ces progrès de l'idée de transparence ont été illustrés récemment en France par l'adoption de textes visant à éclairer certains ressorts traditionnellement tenus cachés de la vie publique, et notamment le jeu des intérêts économiques : c'est ainsi que depuis 1981 des dispositions ont été prises pour assurer une meilleure transparence financière des entreprises de presse⁶ et des opérateurs privés de l'audiovisuel⁷ ; de même, les lois du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique se sont pour la première fois attaquées au problème crucial des rapports entre l'argent et la politique. Mais l'exigence de transparence se manifeste aussi au sein des entreprises : une meilleure circulation de l'information, la levée des obstacles à la communication, l'établissement d'un flux permanent de dialogue et d'échange sont de plus en plus considérés comme des conditions indispensables pour obtenir l'adhésion et la mobilisation du personnel⁸ ;

3. Voir déjà A. Holleaux, « L'information du public », *Bull. I.I.A.P.*, n° 25, janv.-mars 1973, p. 21.

4. Formule lancée par G. Braibant au colloque de Fontevraud en mars 1979. Voir aussi A. Holleaux, *R.F.A.P.* n° 15, juillet-sept. 1980, p. 527.

5. J. Lemasurier, « Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé », *R.D.P.*, n° 5, pp. 1239 ss.

6. Voir la loi du 23 octobre 1984 qui visait à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse — dispositif qui a été modifié, et assoupli, par la loi du 1^{er} août 1986.

7. Lois du 29 juillet 1982 puis des 30 septembre et 27 novembre 1986.

8. Voir G. Archier, H. Sérieyx, *L'entreprise du troisième type*, Seuil, 1984, p. 30, et aussi I. Orgogozo, *Les paradoxes de la qualité*, Ed. d'organisation, 1987, p. 17.

la transparence devient le moyen de réconcilier les salariés avec leur entreprise, en les amenant à intérioriser la contrainte du marché et en éliminant les comportements de fuite, de retrait ou de passivité. On assiste ainsi à l'extension du « domaine public » interne à l'entreprise (*Produktionsöffentlichkeit*), par une fluidité plus grande de l'information — ce qui a pour conséquence indirecte de réduire la marge d'autonomie ouvrière⁹. Dans les pays socialistes aussi, l'idée de transparence connaît un surprenant succès : complément jugé indispensable en U.R.S.S. de la « restructuration » (*perestroïka*), la « transparence » (*glasnost*) vise à placer l'appareil d'Etat et les organisations sociales sous le regard et le contrôle permanent des masses, grâce à une information « complète et véridique » sur la marche des affaires publiques, abordant « tous les problèmes même les plus délicats »¹⁰ ; la *glasnost*, qui littéralement signifie davantage « publicité » que « transparence » — glissement symptomatique... —, c'est à la fois la lumière, la vérité et le droit de critique. L'essor du concept de transparence administrative apparaît donc indissociable d'un mouvement très général, même si ses formes et sa portée sont évidemment spécifiques.

Ce succès du thème de la transparence s'explique sans nul doute parce qu'au-delà de ses traductions concrètes, il est porteur d'une forte charge symbolique et affective. Caractérisé par une remarquable polysémie, dans la mesure où il recouvre un ensemble de significations complexes, subtilement imbriquées les unes dans les autres et articulées en chaîne signifiante, le mot fait l'objet de connotations positives et suscite des résonances profondes. La transparence, c'est d'abord le dévoilement, la nudité, la possibilité d'accéder à ce qui est habituellement caché, de pénétrer par effraction dans le mystère d'un corps étranger, de tenir l'Autre sous son regard, de lui voler le secret de son intimité. Mais la transparence c'est aussi l'apaisement de l'anxiété ressentie au contact de ce qui est inconnu, inaccessible, impénétrable, l'élimination de la peur éprouvée face à l'obscurité, au noir, à l'opacité : comme le disait Raphaël Draï¹¹, « le mot n'est pas à prendre seulement à titre de métaphore mais dans ses effets psychanalytiques. Le contraire de la transparence, c'est l'opacité. L'anxiété née au contact de l'opaque est de même nature que celle de l'enfant qui a peur de la nuit » ; une administration opaque infantilise, une administration transparente sécurise. L'emploi du mot n'est donc pas neutre : en manipulant le concept de transparence, c'est, sans même qu'on en ait conscience, tout ce substrat affectif qu'on réveille, réactive, réactualise, ce sont toutes ces images symboliques, ces désirs latents, ces peurs irraisonnées qu'on mobilise pour consolider le lien social, conforter la légitimité des institutions, favoriser l'investissement

9. A. Borzeix, D. Linhardt, « La participation : un clair-obscur », *Sociologie du travail*, 1988, n° 1, p. 47.

10. M. Gorbatchev, *Perestroïka*, Flammarion, 1987, p. 136 : « Nous voulons plus de transparence dans les affaires publiques, dans chaque secteur de la vie... L'essentiel c'est la vérité.. Il nous faut davantage de lumière ».

11. « Le dialogue administratif », in *La communication administration-administrés*, P.U.F., 1983, p. 143.

des individus ; et ces effets diffus qu'il appelle, ces attentes qu'il crée, ces espoirs qu'il fait naître ne sont pas totalement maîtrisables. Par cette dimension, la transparence accède au statut d'un véritable *mythe*, au sens fort du terme, c'est-à-dire d'une image simplifiée et illusoire, mais capable de produire une série d'effets sociaux tangibles par les résonances qu'elle suscite dans la conscience collective. Du mythe, la transparence a tous les traits essentiels : l'ampleur et la profondeur des *résonances* qu'elle éveille en chacun ; l'*imprécision* et le caractère fuyant de son contenu conceptuel, qui autorise les multiples glissements de significations indispensables à la propagation des effets idéologiques ; la *force agissante* attestée par des réformes concrètes par lesquelles le mythe influe sur le réel, ce qui interdit d'y voir un simple leurre ou artifice ; enfin l'*écart* entre la représentation imaginaire et la réalité, qui révèle que, comme tout mythe, la transparence ne peut « se réaliser » qu'au prix d'une profonde dénaturation.

Il convient donc, après avoir analysé le mythe de la transparence administrative, à travers ses conditions de production et son contenu (I), d'évoquer les conditions de son ancrage dans le réel (II).

I. — LA PRODUCTION DU MYTHE

Le mythe de la transparence administrative a pris naissance à la faveur d'une crise du modèle classique de relations entre l'administration et les administrés, conduisant à la recherche de modèles de substitution mieux adaptés ; à partir du milieu des années soixante-dix, les critiques se focalisent sur le principe du secret qui, perçu jusqu'alors comme une règle fondamentale de déontologie administrative et la clé de voûte de l'organisation bureaucratique, en vient à perdre toute légitimité ; l'administration est invitée, de toutes parts¹², à aller au contraire vers le public, en dissipant le mystère qui l'entoure, en expliquant le sens de ses démarches, en devenant plus intelligible, plus proche, plus humaine (A). Ce *basculement des valeurs* allait déboucher sur un ensemble de mesures concrètes visant à rompre avec la tradition du secret et à démanteler les dispositifs assurant sa perpétuation (B). Le concept de transparence permet d'intégrer ces réformes dans un système de représentations cohérent : promue au rang de *nouvelle axiologie administrative*, la transparence devient la norme de référence, à l'aune de laquelle seront jaugés les textes et les pratiques ; les survivances du secret n'apparaissent plus que comme des séquelles à résorber, des résistances à combattre, des obstacles à lever. Cependant, la charge symbolique dont elle est investie déborde ses traductions concrètes : la transparence se voit affectée d'une *surcharge de significations* derrière laquelle se profile sa dimension mythique (C).

12. Voir Y. Poirmeur, *supra*.

A) *La crise du modèle traditionnel*

Le déficit de légitimité affectant le modèle traditionnel de communication entre l'administration et la société, fondé sur l'unilatéralité et la dépendance, ne pouvait manquer de conduire à la mise en cause du principe du secret, dans la mesure où celui-ci était la condition de sa persistance. Le secret est en effet pour l'administration le plus sûr moyen de tenir les administrés « à distance », afin de se mettre à l'abri des pressions et préserver la « sérénité » de ses décisions : dès l'instant où l'isolement administratif, la coupure par rapport au reste de la société ne sont plus considérés comme la garantie de l'indépendance administrative mais comme un signe de dysfonctionnement, le principe du secret perd toute pertinence ; il n'apparaît plus que comme une entrave à la communication, empêchant l'instauration d'un authentique échange.

1) *Le déficit de légitimité*

La dégradation du modèle administratif traditionnel est une des manifestations de la crise plus générale qui, à la fin des années soixante, ébranle en France la plupart des systèmes d'autorité et va déboucher sur la recherche de formes de direction des conduites plus souples et plus tolérantes. La rigidité du style de commandement administratif, à base de distanciation et d'autorité, est de moins en moins bien supportée et sa légitimité tend à être remise en cause : les administrés n'acceptent plus d'être livrés au bon-plaisir d'une administration omnipotente, sur laquelle ils sont dépourvus de réelle emprise et privés de tout droit de regard ; et l'invocation rituelle de l'« intérêt général » ou du « service public » ne suffit plus à mettre l'administration à l'abri de toute contestation. On peut y voir l'indice d'un « désir de participation »¹³, lié à une « élévation générale du niveau culturel »¹⁴ consécutive à l'amélioration de l'enseignement et au développement des mass-médias, mais surtout un mouvement ionique de réaction contre l'aliénation engendrée par la croissance démesurée des grands appareils bureaucratiques¹⁵. L'administration va dès lors être amenée tout à la fois à adapter ses modes de contact avec le public pour répondre à ces aspirations sociales nouvelles et à puiser dans cette adaptation des ressources de nature à conforter sa légitimité : tirant sa légitimité moins de son institution que de sa pratique, elle va tendre à la faire dépendre de la qualité de ses relations avec le public.

Cette conception nouvelle s'est d'abord traduite par la promotion du thème de la *participation* qui apparaît comme le « remède-miracle », la « potion magique » capable, en répondant aux aspirations latentes du

13. G. Braibant, « Réflexions sur les perspectives d'évolution de l'administration », *R.F.A.P.*, n° 9, 1979, p. 181.

14. T. Aulagnon, D. Janicot, « La communication entre administration et administrés », *Revue administrative*, n° 165, mai-juin 1975, p. 311.

15. A. Touraine, *La société post-industrielle*, Denoël, 1969, p. 13.

public, d'apaiser les tensions, d'améliorer la relation administrative et de conférer à la gestion publique une nouvelle légitimité : l'administration est appelée à *s'ouvrir* aux administrés en les associant, sous des formes très diversifiées, à son organisation et à son fonctionnement¹⁶. Cependant, les résultats ne seront pas à la hauteur des ambitions initiales¹⁷ : non seulement la participation ne donne que l'apparence de l'association à l'exercice des responsabilités collectives et l'illusion d'une transformation en profondeur de la relation administrative, mais encore les pratiques concrètes révèlent, du côté des administrés, une très grande passivité et une fuite devant la prise effective d'initiatives et de responsabilités. Aussi, la dynamique participative aura-t-elle rapidement tendance à s'essouffler ; la transformation de la relation administrative et des modes de légitimation de l'administration va dès lors être recherchée dans une autre direction : renonçant à faire miroiter aux administrés la possibilité d'une emprise illusoire ou superficielle, sur les processus administratifs¹⁸, il s'agit désormais de placer l'administration sous le regard du public, en s'attaquant à la règle sacro-sainte du secret.

2) *La mise en cause du secret*

A partir du milieu des années soixante-dix, l'idée commence à s'imposer que le secret comporte un certain nombre d'« effet indésirables »¹⁹, aussi bien pour le public que pour l'administration elle-même, et qu'il convient de le remettre en cause. Le secret révélerait d'abord la survivance d'un autoritarisme administratif remontant à la monarchie absolue²⁰ et radicalement incompatible avec une construction démocratique qui implique, tout au contraire, le débat public et la possibilité pour le citoyen d'accéder librement à l'information : la confiscation de l'information par les gouvernants et les fonctionnaires serait l'indice d'une démocratie tronquée, dans laquelle les citoyens, « considérés comme quantité négligeable et traités comme des intrus »²¹, restent des « administrés », n'ayant pas véritablement acquis « droit de cité », « droit de citoyenneté » ; privés

16. J. Chevallier, « La participation dans l'administration française : discours et pratiques », *Bull. I.I.A.P.*, 1976, n° 37, pp. 85-119 et n° 39, pp. 497-554.

17. J. Chevallier, « Figures de l'usager », in *Psychologie et science administrative*, P.U.F., 1985, pp. 62-63.

18. On assistera pourtant après 1981 à une certaine relance du thème de la participation : c'est ainsi que dans le rapport Sapin (*La place et le rôle des usagers dans les services publics*, La documentation française, 1983), la « réappropriation du service public par l'usager » est conçue comme un des moyens privilégiés d'expression de la « nouvelle citoyenneté » ; les services publics ne pourraient « faire l'économie d'une nouvelle légitimité élargie à l'usager » et la promotion du service public nécessiterait le recours à des « valeurs nouvelles axées sur la participation et le dialogue ». Mais ce discours ne débouchera pas sur des mesures concrètes.

19. Rapport D.C. Rowat, in *Le secret administratif dans les pays développés*, I.F.S.A., Cujas, 1977, p. 46.

20. J.J. Gleizal, in *Figures du secret*, P.U.G., 1986, p. 74.

21. J. Laveissière, « La communication administration-administrés », in *L'Etat et les corporatismes*, P.U.F., 1988, p. 181.

de l'accès aux sources d'information et ignorant les motifs des décisions prises à leur endroit, ils sont livrés pieds et poings liés à l'arbitraire d'une administration « anonyme, sans visage et impénétrable ». Cette situation est devenue intolérable à partir du moment où celle-ci a étendu le champ de ses interventions à l'ensemble de la vie économique et sociale²² : l'administré est désormais en permanence la cible de décisions administratives qui atteignent tous les aspects de son existence ; le secret devient, non plus la garantie d'indépendance d'une administration mise à l'abri des pressions, mais un instrument d'assujettissement d'une société placée sous le regard vigilant d'un appareil dont la logique de fonctionnement lui échappe et qui résiste à toute investigation. La conjonction de la transparence sociale et de l'opacité administrative comporterait dès lors un danger de glissement vers le totalitarisme. Enfin, la persistance du secret serait contraire aux aspirations nouvelles du citoyen qui « ne veut plus subir », « ne fait plus confiance aux pouvoirs anonymes »²³, n'entend plus subir passivement l'imposition du pouvoir administratif, mais exige de connaître, de comprendre, d'être entendu. Le secret serait aussi néfaste pour l'administration, en créant un climat de méfiance qui bloque la communication, entrave la collecte d'informations et favorise les réactions d'allergie et de rejet de la part des assujettis. Si « pour les citoyens mieux éduqués, information et explication sont un dû », « pour l'administration, recueillir des suggestions et rechercher la conviction sont des atouts »²⁴.

Cette prise de conscience du caractère anachronique et des conséquences négatives du secret sera favorisée par la confrontation avec les législations étrangères²⁵ : le principe du libre accès des citoyens aux documents administratifs, consacré en Suède dès la Constitution de 1766, gagne en effet progressivement d'autres pays occidentaux à partir de l'exemple donné par les Etats-Unis avec le *Freedom Information Act* de 1966 ; le principe du secret n'apparaît plus ainsi comme une donnée constitutive des systèmes administratifs mais bien davantage comme une survivance, contrastant avec le mouvement en sens contraire affectant les sociétés développées. C'est cependant l'essor de l'informatique qui a contribué, en France comme ailleurs²⁶, à lui porter des coups décisifs : le maintien du secret, alors que l'informatique offrait des possibilités d'extension considérable du champ de l'information collectée et exploitée par l'administration, risquait en effet de menacer gravement les libertés individuelles ; aussi son développement allait-il conduire à concevoir l'information comme un « droit », reconnu aux citoyens et devant faire l'objet de garanties appropriées. Et ce n'est évidemment pas le fait du

22. J. Lemasurier, *préc.*, p. 1242.

23. A. Holleaux, *Bull. I.I.A.P.*, n° 25, *préc.*, p. 11.

24. B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stirn, *op. cit.*, p. 230.

25. Voir R. Letteron, *L'administré et le droit à l'information*, thèse, Paris X, 1987, ronéo., pp. 31 ss.

26. Pour G. Braibant (« Droit d'accès et droit à l'information », *Mélanges Charlier*, E. Paul, 1981, pp. 803 ss), les réformes des années soixante-dix s'expliqueraient « par la rencontre d'une idée (la transparence) et d'une technique (l'informatique) ».

hasard si le terme de transparence sera largement utilisé au cours du débat sur la loi du 6 janvier 1978. Le secret administratif se trouve ainsi brutalement *dé-légitimé* : la nécessité, soulignée par les rapports De Baecque²⁷ et Tricot²⁸, de donner aux administrés des possibilités nouvelles d'accès à l'information administrative fait désormais l'objet d'un large consensus²⁹ ; au principe du secret succède l'impératif de transparence, qui constituera un puissant moteur de réformisme administratif.

B) *Le réformisme administratif*

Le mouvement tendant à la remise en cause du secret débouchera sur un ensemble de réformes qui, témoignant d'une capacité d'adaptation de l'administration française à première vue étonnante, semblent ouvrir la voie à une transformation en profondeur de sa logique d'organisation et de fonctionnement. Ces réformes présentent un ensemble de caractéristiques qui leur donnent une tonalité très particulière : l'exceptionnelle *densité* des mesures prises, qui s'attaquent aux différentes facettes du secret ; leur *concentration* sur une courte période, 1978 et 1979 apparaissant comme les deux années-charnière au cours desquelles un pas irréversible est accompli, même si des antécédents existent et si des prolongements seront ensuite nécessaires ; la remarquable *cohérence* d'un dispositif dont les divers aspects se complètent et se confortent mutuellement ; l'*articulation* de réformes textuelles et d'innovations pratiques qui, là encore, se conjuguent ; enfin, le *consensus* qui a entouré leur adoption : il y a accord de toutes les forces politiques sur l'inspiration d'ensemble et le sens général des réformes — les seules nuances portant sur leur ampleur souhaitable ; et les mesures prises après 1981 se situeront dans le droit fil de la politique engagée précédemment, en s'attachant à renforcer les garanties offertes aux administrés. Même s'il subsiste encore des lacunes et des insuffisances, on peut penser, en se plaçant dans une perspective résolument optimiste, que « le mouvement n'en est encore qu'à ses débuts »³⁰ et que des améliorations interviendront au fur et à mesure de l'évolution des mentalités et des comportements. Un changement fondamental paraît donc bien avoir été réalisé, qui fait de la transparence le principe et le secret l'exception — une exception que le mouvement en cours devrait contribuer, sinon à faire disparaître, du moins à réduire toujours davantage. Cette mise en cause du secret résulte de deux mouve-

27. *La coordination administrative : l'accès du public aux documents administratifs*, La documentation française, 1974.

28. *Rapport de la commission « Informatique et libertés »*, 2 tomes, La documentation française, 1975.

29. Voir *L'administration vue par les politiques*, *op. cit.*

30. B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stirn, *op. cit.*, p. 229, qui notent qu'« on ne trouve guère d'exemples dans l'histoire administrative d'une telle succession, en une courte période, de textes destinés à améliorer la pratique administrative, cohérents dans leur inspiration et d'autant plus efficaces qu'ils se renforcent l'un l'autre ».

ments d'inspiration différente, mais en définitive convergents : d'un côté, une politique d'information, développée à l'initiative de l'administration ; de l'autre, la consécration d'un droit à l'information, à l'initiative du législateur.

1) *La politique d'information*

Le secret administratif a toujours rencontré certaines limites : des dispositifs de communication sont indispensables pour assurer l'emprise concrète de l'administration sur la société ; mais ces dispositifs étaient traditionnellement conçus comme les relais destinés à assurer la diffusion des prescriptions administratives. La politique du renseignement, qui commence à se développer au milieu des années soixante-dix, s'inspire d'une autre logique. L'administration prend alors conscience que le secret qui entoure les processus administratifs est générateur de difficultés et source de tensions : l'ignorance, la méconnaissance ou l'incompréhension des tenants et des aboutissants de l'action administrative, non seulement compromet la bonne exécution des décisions prises, mais est encore à l'origine des réactions de méfiance ou d'hostilité du public ; en acceptant d'exposer ses intentions, d'expliquer le but de ses démarches, d'éclairer les ressorts de son fonctionnement interne, l'administration peut au contraire améliorer l'efficacité de son action et conforter sa légitimité.

Partant de l'idée que ses décisions seront mieux acceptées et mieux appliquées si leur sens est connu et compris des administrés, l'administration en est venue à mettre sur pied une véritable politique d'information et de diffusion, passant par des cellules et des services spécialisés — tels le « service d'information et de diffusion » (S.I.D.), dont l'action s'exerce en direction des relais d'opinion — et utilisant une gamme très diversifiée de supports : documents écrits, information orale et surtout médias³¹. Des structures ont aussi été créées pour apporter à l'administré, par un contact direct et personnalisé, les renseignements dont il a besoin, à l'aider dans ses démarches : dans toutes les administrations on a vu apparaître des « bureaux d'accueil et d'orientation », chargés de renseigner et d'assister le public³² ; parfois, la volonté de déployer une politique plus ambitieuse, plus cohérente et plus systématique s'est traduite par la constitution au niveau central d'un service dont le rôle est de la coordonner et de l'initier³³. La structuration progressive d'un « service public de l'infor-

31. Voir P. Noël, *Le tambour de ville ou comment l'administration écoute, renseigne, informe*, La documentation française, 1982.

32. Voir sur le cas exemplaire des impôts, D. Gobeaut, *supra*.

33. Voir à titre d'exemple la création en 1977 au sein du ministère de l'économie et des finances d'une « direction générale pour les relations avec le public » (P. Mouterde, « une administration de mission : la D.G.R.P. du ministère de l'économie et des finances », *Revue administrative*, n° 184, juillet-août 1978, pp. 45 ss), transformée par le décret du 15 janvier 1987 en simple service : le rôle du S.C.R.P. est d'animer et coordonner l'action des services du ministère en matière de relations avec leurs publics, notamment dans le domaine de l'information.

mation administrative »³⁴, érigé en fer de lance de la politique de transparence, a pour objectif d'offrir aux administrés un accès plus facile à cette information. Les « centres interministériels de renseignements administratifs » (C.I.R.A.) constituent l'instrument privilégié de cette politique, dans la mesure où leur vocation est de répondre, très rapidement, à n'importe quelle question d'ordre administratif : alors que le CIRA créé à titre expérimental à Paris en 1956, et institutionnalisé en 1959, était resté longtemps isolé, un schéma directeur d'implantation des CIRA dans les principales villes de province, afin d'assurer progressivement la couverture intégrale du territoire, sera adopté en 1973³⁵ ; cependant, les CIRA n'offrent qu'une information technique, au contenu pauvre et stéréotypé, et sans qu'un contact personnalisé soit réellement établi. L'opération « administration à votre service » (A.V.S.), décidée par le conseil des ministres du 3 février 1982, poursuit un objectif plus ambitieux : il s'agit de mettre en place au niveau local un système d'information et de conseil interministériel sur les démarches administratives, par l'intermédiaire de centres, dotés de moyens informatiques et télématiques ainsi que d'un réseau de correspondants locaux, et capables d'assurer un accueil direct et personnalisé ; un comité de liaison administration-usagers permet d'exercer un suivi de l'activité de chaque centre, en proposant toutes réformes et mesures de simplification souhaitables³⁶. Ces initiatives de l'Etat ont été relayées par les collectivités locales, qui ont mis assez souvent en place des services à finalité comparable. Dans tous les cas, l'objectif est de guider les administrés dans le dédale des services, des règlements, des procédures ; il ne s'agit donc plus seulement pour l'administration de diffuser de l'information mais bien d'aller vers le public, en l'aidant à obtenir les informations nécessaires.

La levée de l'anonymat des fonctionnaires s'inscrit à première vue dans cette même logique du renseignement : la connaissance des rouages et des procédures est complétée par la possibilité d'identifier l'agent qui est chargé du suivi des dossiers ; ainsi l'administré a-t-il la possibilité de mieux s'orienter dans l'univers administratif, en localisant plus clairement les responsabilités et le pouvoir de décision. Cependant, cette mesure a une portée symbolique qui excède le cadre du seul renseignement administratif : elle modifie en réalité en profondeur les perceptions respectives des interlocuteurs en présence et la nature de leurs relations, par un processus de *re-personnalisation*. L'administré n'a plus le sentiment d'être en face d'une machine abstraite, d'un appareil froid et inhumain,

34. J. Le Garrec, *Fonction publique 1985*, La documentation française, 1985, p. 13.

35. Il se traduira par la création de nouveaux centres à Lvon (1978), Metz (1979), Lille (1982), Rennes (1983), Bordeaux (1985), Marseille (1986), Limoges et Rouen (1987), ainsi que par la réorganisation de celui de Paris (1980-1981), sur la base d'une double coopération, interministérielle et entre l'Etat et les collectivités locales.

36. Expérimenté d'abord en 1982 dans trois départements (Drôme, Essonne, Pas-de-Calais), le système s'est concrétisé en 1982-83 par la création de treize centres répartis dans huit départements ; son extension est en cours (en 1986 vingt nouveaux départements ont été pourvus de centres A.V.S.).

doté d'une volonté implacable et sur lequel nulle prise n'est possible : il est désormais confronté à des individus concrets, dotés d'une « identité » propre, et avec lesquels un dialogue peut se nouer. En retour, les fonctionnaires ne peuvent plus se réfugier dans l'ombre protectrice de l'anonymat administratif pour éviter tout échange direct avec le public. Ainsi se trouve atténuée la logique de dépersonnalisation et de déshumanisation inhérente à la pratique du secret³⁷. Néanmoins les implications de la transparence débordent le cadre de la simple fourniture de renseignements aux administrés.

2) *Le droit à l'information*

Avec les grandes lois de la fin des années soixante-dix, on change fondamentalement d'optique et la notion de transparence acquiert sa véritable dimension en s'inscrivant dans le droit positif. L'information devient un *droit*, que les administrés peuvent opposer à l'administration ; on quitte dès lors le terrain glissant du bon-vouloir administratif pour entrer dans celui des garanties juridiques, en créant par là-même un climat de conflictualité latente : l'information sera conquise sur l'administration, parfois arrachée à elle contre sa volonté.

Cette mutation résulte d'un édifice législatif complexe, construit pierre après pierre, non sans un certain désordre : des textes successifs, se recoupant partiellement et corrigeant parfois leurs dispositions respectives, vont s'attaquer aux diverses facettes du secret ; « plutôt qu'une large baie panoramique, ce sont plusieurs fenêtres, de dimensions inégales, qui ont été ouvertes sur le monde administratif, destinées chacune à révéler un paysage déterminé »³⁸. Cette méthode s'explique par des raisons contingentes, chaque texte répondant à une exigence spécifique et résultant d'un processus autonome de maturation³⁹ : tout s'est passé comme si l'on n'avait pris que lentement la mesure du problème et comme si la cohérence de l'œuvre accomplie n'était apparue que progressivement⁴⁰ ; la communauté d'inspiration de ces textes n'en est dès lors que plus frappante. Dans tous les cas, il s'agit de rompre avec le principe du secret, en donnant

37. Proposée en 1975 par les comités d'usagers, la levée de l'anonymat avait été prévue par des circulaires Chirac (10 avril 1976) et Barre (28 juin 1978), mais qui étaient restées lettre morte : allant au-delà des dispositions du décret du 28 novembre 1983, la circulaire du 30 janvier 1975 l'a étendue à l'ensemble des agents en contact avec le public, et aussi bien dans les correspondances que dans les relations de guichet ; malgré les réserves des syndicats de fonctionnaires, l'application de cette mesure n'a pas soulevé de difficultés importantes.

38. J. Laveissière, *préc.*, p. 182.

39. Le parallélisme des réflexions menées en matière de protection contre l'informatique (rapport Tricot) et d'accès aux documents administratifs (rapport De Baecque) est frappant.

40. Constatant « l'interconnexion » de toutes ces réformes, D. Linotte estimait en 1980 (« La motivation obligatoire de certaines décisions administratives », *R.D.P.*, 1980, pp. 1699 ss) que « peu à peu l'édifice de lois votées depuis quelques années prend les contours d'un code de procédure administrative » soutenu par une inspiration commune : « rendre l'administration plus transparente dans son fonctionnement ».

à l'administré des armes juridiques lui permettant d'accéder aux diverses catégories d'informations détenues par l'administration. Ce sont évidemment les trois grandes lois de 1978-79 qui, posant respectivement les principes d'accès aux fichiers informatisés (loi du 6 janvier 1978), d'accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978) et de motivation de certaines décisions administratives (loi du 11 juillet 1979) constituent l'élément le plus spectaculaire du dispositif : avec ces lois, les administrés peuvent se prévaloir de dispositions juridiques explicites et positives, s'appuyer sur des institutions de protection et de sauvegarde (C.N.I.L., C.A.D.A.) et recourir à des procédures précises pour obtenir de l'administration les informations qu'ils souhaitent ; mais d'autres textes, tels que les lois sur les archives (3 janvier 1979), l'automatisation du casier judiciaire (4 janvier 1980), l'information du contribuable (27 février 1977 et 8 juillet 1987) ou encore le décret du 28 novembre 1983, qui assure une meilleure information des administrés faisant l'objet de décisions individuelles, relèvent d'une inspiration en tous points comparable.

Tous ces textes consacrent l'existence d'un droit à l'information⁴¹ qu'ils assortissent de garanties juridiques appropriées. On s'est beaucoup interrogé sur la portée de ce droit et sur sa position par rapport aux droits et libertés classiques : l'idée, lancée en 1979 par G. Braibant, qu'il s'agirait d'une « troisième génération de droits de l'homme », succédant à celle des droits civils et politiques et à celle des droits économiques et sociaux, a été souvent reprise⁴² ; cependant, ce droit semble plutôt se situer dans le prolongement des droits-libertés conquis contre le pouvoir. Son exercice concret se heurte à un ensemble de difficultés : prisonnier du contexte traditionnel d'assujettissement, l'administré a besoin d'appuis, de « relais », pour faire valoir ses droits nouveaux⁴³. D'où la nécessité ressentie par le législateur de mettre en place des institutions de « médiation », dont le rôle est de « faire entrer en vigueur la transparence », à la fois en aidant l'administré dans l'exercice de ses droits et en éclairant l'administration sur les obligations qui lui incombent ; et c'est bien effectivement le propre de la médiation que d'harmoniser, de rendre compatibles les points de vue, en dénouant leur antagonisme⁴⁴ : le développement de ces institutions

41. En ce sens H. Maisl, « Une nouvelle liberté publique : la liberté d'accès aux documents administratifs », *Mélanges Charlier, préc.*, pp. 831 ss. G. Braibant préfère pour sa part parler d'un « droit de savoir » comportant deux volets : d'une part un « droit d'accès », liberté individuelle, donnant à chacun la possibilité de connaître les informations que l'administration possède sur lui ; d'autre part un « droit à l'information », liberté collective, par lequel chacun peut consulter les documents et dossiers présentant un caractère d'intérêt général (*Mélanges Charlier, préc.*, p. 703).

42. Voir par exemple A. Holleaux, *R.F.A.P.*, n° 15, *préc.* ; B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stirn, *op. cit.* Pour K. Vasak, la « troisième génération des droits de l'homme » était celle des « droits-proclamations », fondés sur l'idée de fraternité, et succédant aux « droits-libertés », issus de 1789, et aux « droits-créances ».

43. Comme le soulignait H. Maisl (« Transparence administrative et institutions de médiation », in *Psychologie et science administrative, op. cit.*, pp. 134 ss.), la transparence ne peut développer toutes ses potentialités que si l'administré est aidé, conseillé ; au moins dans un premier temps, elle ne pourrait être qu'« assistée ».

44. R. Draï, in *La communication administration-administrés, op. cit.*, p. 146 ss.

traduit ainsi de manière tangible la volonté de rééquilibrage de la relation administrative, qui est désormais censée mettre en présence des partenaires égaux, dont les intérêts sont divergents et les points de vue doivent être conciliés.

Il y a donc eu à la fin des années soixante-dix une exceptionnelle densité de réformes mettant à mal le principe du secret qui était au cœur du modèle administratif traditionnel et lui substituant un droit à l'information. Le concept de transparence permet d'établir entre toutes ces réformes un *cadre de cohérence* : l'objectif serait de parvenir à une « administration transparente », ouverte aux administrés, en dissipant le brouillard qui l'entoure, en déchirant le voile qui la recouvre, en levant le mur de silence qui la protège ; la transparence devient la valeur suprême, la ligne directrice et le principe de légitimation de réformes qu'elle contribue à mettre à l'abri de toute contestation. Cette promotion est cependant assortie d'une profusion et d'un brouillage des significations qui révèle le glissement de la transparence dans l'ordre du mythe : dépourvue de contenu conceptuel clair et univoque, la transparence apparaît avant tout comme un mythe, dont la force expressive excède la portée de ses manifestations concrètes et s'appuie pleinement sur les ressorts du symbolisme.

C) *La structure du mythe*

Le mot « transparence » n'est simple qu'en apparence : il recèle en réalité plusieurs significations assez différentes et peut-être contradictoires, qui lui donnent un caractère équivoque ; la transparence offre ainsi l'étonnant paradoxe d'un concept qui, postulant la clarté, la lumière, est lui-même *chargé d'opacité*. Et c'est précisément ce *clair-obscur* qui confère à la transparence administrative une portée très particulière et la transforme en véritable mythe.

La transparence désigne d'abord (1361) la propriété d'un corps *qui se laisse traverser par la lumière* et permet de distinguer, à travers son épaisseur, les objets qui se trouvent derrière : parler en ce sens de transparence administrative signifie que derrière l'enveloppe formelle de l'institution se profilent des rapports concrets entre individus, entre groupes, que l'observateur extérieur est à même de percevoir. Mais la transparence est susceptible de degrés : un corps peut être réellement transparent, c'est-à-dire *limpide* et faire apparaître avec netteté les objets qu'il recouvre, ou seulement *translucide*, s'il ne permet pas, bien qu'il soit perméable à la lumière, de distinguer nettement ces objets, ou encore *diaphane*, si la lumière qu'il laisse filtrer ne permet pas de distinguer la forme même de ces objets ; on voit dès lors qu'opacité et transparence ne sont pas dans un rapport simple d'exclusion, mais qu'il y a entre eux des degrés, ou plus exactement qu'ils se combinent selon un alliage variable, l'opacité n'étant jamais telle qu'elle interdise toute perception des éléments constitutifs et la transparence n'allant pas jusqu'à faire disparaître le corps dont

elle est la propriété. Par extension, la transparence désignera ce qui se laisse pénétrer, saisir aisément, ce dont le sens caché apparaît facilement (1790), ce qui peut être vu, connu de tous ou encore ce qui laisse paraître la réalité tout entière, ce qui exprime la vérité sans l'altérer. Enfin, et ce n'est pas le moins important, pour Hegel la transparence est le rapport existant entre deux réalités qui se recouvrent totalement, de façon tautologique, dans l'oubli ou la suppression de leurs différences effectives : la « transparence » (*Durchsichtigkeit*) s'oppose ainsi à l'« étrangeté » (*Fremdheit*) qui marque au contraire l'absence totale de relation par opacité ou massivité ; elle entraîne l'évanescence d'un terme qui se laisse absorber par un autre.

Cette recherche étymologique, qui souligne la complexité du terme, montre que le concept de transparence administrative recouvre au moins trois types de significations, elles-mêmes équivoques et dont la relation ne relève pas de l'évidence. D'abord, une administration qui se laisse pénétrer, qui accepte de faire connaître le sens de ses décisions : transparence se ramène alors à *communication*. Ensuite, une administration qui laisse apparaître aux yeux de tous sa logique interne d'organisation et de fonctionnement, les ressorts cachés de son action, en devenant une « administration au grand jour », une « maison de verre » : transparence est alors synonyme de *publicité*. Enfin, une administration qui adhère à la société, au point que toute distance effective entre elles s'efface — mais ce qui pose la question de savoir si c'est la société qui ramène à elle l'administration (civilisation) ou si c'est l'administration qui absorbe la société (étatatisation) ; transparence tend alors à *proximité*. La force agissante du mythe vient de ce qu'il évoque et condense ces trois types de significations.

1) *La communication*

La transparence signifie d'abord que l'administration se plie à la logique de la communication, en s'engageant dans la voie d'un authentique *échange* avec l'administré. Dans le modèle administratif traditionnel fondé sur le secret, les circuits de contacts entre l'administration et la société sont construits sur un mode unilatéral et de manière à assurer l'emprise de l'administration sur une société censée être « transparente » à elle, malléable et docile : servant, dans le sens ascendant, à extraire l'information dont l'administration a besoin pour agir et, dans le sens descendant, à diffuser les prescriptions administratives, ce ne sont que des vecteurs au service du pouvoir administratif ; dépourvus de la moindre prise sur les processus administratifs qui se déroulent hors de leur portée et de leur regard, les administrés sont invités à s'en remettre à l'infinie sagesse administrative⁴⁵. Les relations entre l'administration et le public sont donc fondés sur un principe de non-réversibilité, de non-réciprocité.

45. J. Chevallier, « L'administration face au public », in *La communication administration-administrés*, op. cit., pp. 17 ss.

La transparence implique la substitution à ce modèle de relations de type « monologal », régi par une logique de commandement, dans lequel l'administration parle à l'impératif et ne tolère aucune discussion réelle avec les assujettis — modèle générateur de « psychallergies administratives »⁴⁶ — d'un modèle nouveau de type « dialogal »⁴⁷ ou « interactif »⁴⁸, fondé sur la bilatéralité et la réciprocité : la relation devient un échange dans lequel chacun des interlocuteurs a prise sur l'autre et est en droit d'escompter de son partenaire une information véritable ; l'administré quitte son statut d'éternel assujetti pour devenir acteur à part entière de la relation administrative.

Ce rééquilibrage de la relation administrative se profile déjà en filigrane à travers la politique de l'information que l'administration a été amenée à déployer ; même s'il s'agit d'une information « descendante », dont l'administration garde la maîtrise, elle n'en est pas moins porteuse de potentialités différentes : en allant vers le public afin de l'éclairer sur ses objectifs et sur ses intentions, l'administration accepte de se mettre à sa portée, et ce mouvement de rapprochement crée un autre contexte relationnel. D'autant que pour se faire comprendre l'administration est tenue de modifier et d'adapter son *langage* : l'information n'est efficace que si le récepteur parvient à recevoir et à interpréter correctement le message transmis ; intériorisant les lois de la communication, l'administration est dès lors amenée à renoncer à l'hermétisme et à l'esotérisme, afin de se rendre compréhensible par tous. Mais le rééquilibrage est évidemment plus net à partir du moment où l'administré conquiert un droit à l'information : l'administration est désormais sommée de s'expliquer, en divulguant ses motifs, en ouvrant ses dossiers, en sortant ses fiches : et l'administré a les moyens juridiques d'obtenir les informations qu'il réclame. Doté de ressources nouvelles, l'administré a « la faculté de mettre en cause l'administration, de l'interpeller dans une interlocution véritable »⁴⁹ ; sortie de son mutisme, l'administration serait entrée dans l'univers de la communication⁵⁰.

2) La publicité

La transparence c'est aussi, et plus profondément, la soumission de l'administration au principe de « publicité » : soustraite à la pénombre protectrice qui l'entourait, l'administration se trouve désormais exposée au regard du public ; incapable de cacher plus longtemps ses secrets, de préserver son intimité, elle est amenée à exercer son activité « au grand jour », en se transformant en « maison de verre ». Habermas a parfaite-

46. R. Draï, « Science administrative et relations humaines », *Buul. I.I.A.P.*, n° 36, act.-déc. 1975, p. 19.

47. R. Draï, in *La communication administration-administrés*, op. cit., p. 98, et aussi *Le pouvoir et la parole*, Payot, 1981.

48. R. Letteron, Thèse, préc., p. 5.

49. R. Draï, in *La communication administration-administrés*, op. cit., p. 140.

50. R. Draï, *supra*.

ment montré⁵¹ comment était né au XVIII^e siècle, à l'époque du capitalisme naissant, le « principe de publicité » (*Die Publizität*), moyen de contrôle créé par la bourgeoisie pour protéger la société civile contre l'Etat et sa pratique du secret : ce principe permet la discussion et la critique publique des choix politiques et entraîne la formation d'un espace public, d'une sphère publique (*Offentlichkeit*), lieu de médiation entre la société civile et l'Etat, où se forme et s'exprime l'« opinion publique ». La publicité s'opposait « à la politique du secret pratiquée par l'absolutisme : elle s'efforçait de soumettre personnalités et problèmes à la discussion publique et faisait en sorte que les décisions politiques fussent révisables devant le tribunal de l'opinion publique ». Néanmoins, cette publicité ne s'est pas étendue à l'appareil administratif : la bureaucratisation a eu au contraire pour effet d'entraîner la reconstitution au sein même de la sphère publique d'une zone protégée par le principe du secret⁵² et échappant au regard de l'opinion ; à ce titre, le secret administratif peut donc bien être considéré comme une survivance de l'absolutisme monarchique. « Essence spirituelle de la bureaucratie » selon Marx, le secret va permettre à l'administration de préserver et de développer sa capacité d'action autonome : en contraignant les fonctionnaires à taire les dessous de la marche des services et éventuellement les conflits qui les traversent, on assure le monolithisme d'un appareil qui se présente comme un bloc cohérent, fonctionnant d'un seul tenant ; en s'entourant de mystère, l'administration se place à l'abri des pressions sociales et devient elle-même intouchable : parée du privilège du sacré, elle apparaît comme une puissance tutélaire, lointaine et majestueuse, dont le rôle est de pacifier et d'unifier la société, en recherchant le « bien commun », l'« intérêt général ».

La transparence marque la résorption de cet îlot de secret, par l'extension à l'administration du principe de publicité : elle implique que les affaires administratives doivent être étalées au grand jour, portées sur la place publique, sujettes à discussion ; l'administration se « publicise », dans la mesure où sa gestion est censée échapper à la confidentialité, au secret. Par-là, la transparence administrative rejoint le vaste mouvement de publicisation qui, dans les sociétés contemporaines, pousse, au nom de l'impératif d'information, à l'élimination des zones d'ombre, mais aussi et du même coup à la réduction de la sphère d'autonomie des acteurs sociaux, par un processus de *dé-privatisation*. Mais la publicité a aussi pour l'administration des implications spécifiques. D'une part, en exposant l'administration au débat public, en la soumettant à la pression de l'opinion, elle introduirait le ferment démocratique au sein même d'un appareil jusqu'alors dominé par la logique de la professionnalisation : l'administration ne pourrait plus éviter de rendre des comptes, de justifier ses choix, de corriger ses erreurs ; la transparence serait ainsi avant tout une entreprise de *démocratisation*. D'autre part, et surtout, la publicité

51. *L'espace public*, 1962, Payot, 1978.

52. J.J. Gleizal, *op. cit.*, p. 62.

met en cause quelques-uns des traits les mieux ancrés de l'organisation bureaucratique : le regard du public ne saurait manquer de modifier les rapports internes, les conditions d'exercice de l'autorité hiérarchique, les conditions de prise des décisions ; mais aussi, et plus profondément, c'est la personnalité bureaucratique elle-même qui est atteinte, dans la mesure où le secret était un de ses éléments constitutifs. La transparence constituerait à ce titre un puissant levier de *dé-bureaucratization*.

3) *La proximité*

La transparence évoque cependant davantage qu'une administration accessible au dialogue et fonctionnant au grand jour : elle recouvre encore la représentation d'une administration proche de la société, adhérant à elle au point que la ligne de démarcation qui les sépare perd de sa précision et de sa rigueur ; la transparence c'est aussi l'image d'une *administration devenue transparente à la société*, au sens hégélien, au terme d'un mouvement de *dé-distanciation*, de rapprochement, traduisant la fin de l'administration « séparée », isolée du reste de la société. Le modèle administratif traditionnel était en effet fondé sur une coupure tranchée entre l'administration et la société : confiée à des professionnels de la chose publique, compétents et spécialisés, l'administration constitue une entité « à part », régie par un ordre qui lui est propre ; investie d'un statut social privilégié, elle est posée comme radicalement « autre », différente par essence du reste de la société. Et cette distance était soigneusement entretenue, par le jeu d'une série de dispositifs de ségrégation et d'exclusion destinés à éviter toute confusion possible des rôles. La transparence met en cause cette stricte différenciation, en rendant les frontières entre l'administration et la société, non plus étanches mais poreuses : des liens vont être tissés, des passerelles lancées, qui réduisant l'opacité administrative, rendent plus ténue l'enveloppe formelle de l'organisation et rendent l'administration sensible à son environnement social.

Ce mouvement est attesté d'abord par l'établissement de rapports directs, personnalisés entre les fonctionnaires et les administrés, échappant à la médiation de l'appareil : la « dimension humaine » en vient chez le fonctionnaire à transcender le « rôle institutionnel »⁵³ ; la relation administrative met en présence des individus capables de dialoguer. F. Dupuy et J.C. Thoenig⁵⁴ ont mis ainsi en évidence l'importance des « arrangements » dans le fonctionnement concret de l'administration : l'application des règlements dépend des négociations, implicites ou explicites, nouées entre acteurs sociaux et administratifs ; l'arrangement permet de faire prévaloir la logique du dialogue sur celle de l'unilatéralité. Et le

53. R. Draï, « L'approche psychologique des réalités administratives », in *Psychologie et science administrative, op. cit.*, p. 32.

54. *L'administration en miettes*, Fayard, 1986.

fonctionnaire tend à valoriser ces contacts directs, qui lui donnent une marge d'autonomie et de manœuvre vis-à-vis de la hiérarchie. La levée de l'anonymat contribue à renforcer ce phénomène de personnalisation. Mais l'idée de transparence implique un mouvement plus profond d'*osmose* entre l'administration et la société : elle signifie que l'administration, perdant sa spécificité organisationnelle et institutionnelle, tend irrésistiblement à se fondre, à s'enfouir dans la société ; elle ne se présente plus comme une entité distincte et séparée, mais comme un corps uni au reste de la société par des ramifications de plus en plus denses. La transparence donne à voir une administration réconciliée avec la société et dont le particularisme se dissout : devenue transparente à la société, l'administration se résorberait progressivement en elle ; ainsi assisterait-on à un processus de réappropriation par les administrés de tâches et de fonctions dont ils ont été exclus du fait de la mise en place d'un appareil bureaucratique spécialisé et professionnalisé. Ce processus se traduit par une intervention de plus en plus poussée des administrés dans l'exercice des responsabilités administratives : l'administration est amenée à consulter les administrés pour l'élaboration de ses décisions, ainsi qu'à leur déléguer l'exécution de certaines tâches ; elle tend à être de ce fait *investie par la société*. Par-là, les idées de transparence et de participation, à première vue antinomiques, finissent par se rejoindre, en devenant l'expression d'un mouvement de dé-distanciation et d'ouverture à la société.

Le mythe de la transparence administrative résulte de l'entrecroisement et du redoublement de ces trois types de signification apparemment indissociables : une administration transparente est une administration qui parvient à dialoguer avec les administrés, qui travaille en permanence sous leur regard et qui se trouve en symbiose avec la société, en abandonnant sa position de splendide isolement ; évoquant tour à tour ces différentes images, dont la *surimpression* rend les contours difficilement discernables, le concept bénéficie d'une forte valorisation. La déconstruction du mythe, par la mise en évidence de ses éléments constitutifs ne saurait dès lors faire ressortir sa véritable portée : débordant et transcendant chacune des significations qu'elle condense, la notion est en fait projetée *au-delà de toute analyse purement rationnelle*. Aussi, la transparence va-t-elle apparaître comme un *puissant moyen de légitimation* administrative : en plaçant son action sous le signe de la transparence l'administration cherche à capter à son profit les connotations positives qui lui sont attachées ; elle entend tirer argument de son aptitude au dialogue, de son ouverture et de sa proximité pour restaurer le consensus qui lui est nécessaire pour agir. Auréolée de transparence, l'administration est soustraite à la vindicte du public. On comprend dès lors pourquoi la transparence est parvenue à s'imposer comme une figure centrale du nouveau système de légitimation administrative. Néanmoins, le mythe ne donne de la réalité administrative qu'une image déformée et en partie trompeuse.

II. — LE MYTHE A L'EPREUVE DU REEL

Il convient de ne pas sous-estimer la force agissante et la dimension productive des mythes. La transparence n'est pas un simple leurre, un mirage ou une baudruche, dépourvus d'impact concret et dont la seule consistance serait imaginaire : passant dans le réel, elle s'est traduite par un ensemble de réformes, qui ont contribué à modifier la nature de la relation administrative et plus profondément encore, à remodeler la configuration de l'institution administrative ; vecteur de dé-bureaucratiation, la transparence travaille et corrode les modes d'organisation traditionnels. Amorcé depuis la fin des années soixante-dix, ce mouvement n'est nullement en voie d'être stoppé : la politique de transparence connaît sans cesse de nouveaux développements, sous la forme de correctifs destinés à améliorer le dispositif⁵⁵, de compléments visant à combler les lacunes résultant de la pratique, ou encore de prolongements ouvrant dans des directions nouvelles ; tout se passe comme si avait été créée une *dynamique* poussant à la résorption des dernières séquelles du modèle ancien et à une ouverture toujours plus large de l'administration. Néanmoins, ces progrès ne sauraient pour autant être interprétés comme marquant l'avènement d'une « administration transparente » : en tant que mythe, la transparence implique en effet une projection dans l'imaginaire, qui exclut toute possibilité de véritable « réalisation » ; et l'écart avec la réalité du fonctionnement administratif reste trop important pour ne pas compromettre le jeu de croyances sur lequel elle repose. L'analyse des réformes montre que la transparence administrative, non seulement connaît un certain nombre de limites (A), mais surtout se heurte à des obstacles plus profonds qui la rendent radicalement illusoire (B) ; aussi tend-elle de plus en plus à être intégrée dans une perspective plus large, en devenant un moyen plutôt qu'une fin (C).

A) *La transparence limitée*

En dépit de la densité et de l'importance incontestable des mesures prises, la politique de transparence menée au cours des dernières années n'a pas suffi à éradiquer le secret administratif et à transformer radicalement le modèle traditionnel de relations entre l'administration et la société : elle a sans nul doute contribué à réduire l'opacité administrative et à modifier les relations avec les administrés, mais sans pour autant aboutir à la « révolution administrative » qu'elle faisait miroiter ; entre les

55. Voir par exemple l'élargissement des cas de motivation — notamment aux décisions refusant une autorisation — par la loi du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social ou encore le décret du 28 avril 1988 accélérant, conformément au souhait de la C.A.D.A. (Cinquième rapport, La documentation Française, 1988), le déroulement de la procédure d'accès aux documents administratifs.

représentations véhiculées par le mythe et les traductions concrètes, le *fossé* reste considérable. La transparence réalisée n'a que peu de rapport avec la transparence rêvée, conçue en mobilisant les ressorts de l'imaginaire et les ressources du symbolisme. Cet écart, générateur de *désenchantement*, est illustré par l'existence de limites, qui montrent que la transparence est une notion non pas absolue mais relative et qu'elle continue à se heurter au *butoir du secret* : si les réformes effectuées ont permis de le circonscire et de le cantonner, le secret constitue toujours la *limite structurelle* de la transparence et forme avec elle un couple dont les termes sont indissociables.

1) *L'incomplétude du dispositif*

Les limites de la transparence résultent d'abord du contenu même des réformes qui ont eu pour ambition de la réaliser. La politique de l'information administrative ne constitue, bien évidemment, qu'une avancée modeste dans la voie de la transparence : visant pour l'essentiel à faciliter l'accomplissement des démarches administratives, en apportant à l'administré les renseignements nécessaires, elle ne répond pas aux exigences d'une communication authentique ; même s'il se colore de *paternalisme*, le rapport entre l'administration et l'administré reste fondamentalement unilatéral et inégalitaire. L'information donnée n'est qu'une information purement technique, instrumentale, qui ne donne pas prise sur l'administration⁵⁶ ; et sa divulgation dépend du bon-vouloir d'une administration qui dispose d'une entière maîtrise sur son utilisation⁵⁷ ; la transparence apparaît dans ce cas davantage comme le produit d'une stratégie calculée que comme un instrument de transformation de la relation administrative. Il en va différemment pour les textes qui sont venus consacrer l'existence d'un droit à l'information au profit de l'administré. Mais le dispositif légal comporte en l'état des *failles*, par lesquelles réapparaît le spectre du secret : non seulement le droit à l'information est assorti d'importantes exceptions, mais encore les garanties procédurales assez complexes prévues pour sa mise en œuvre laissent la porte entrouverte à l'arbitraire administratif ; même si certaines de ces brèches ont d'ores et déjà été colmatées et si de nouveaux progrès sont envisageables, ces limites n'en font pas moins ressortir l'irréalisme d'une conception « absolutiste » de la transparence administrative.

Le droit à l'information accordé à l'administré n'entraîne qu'une *transparence partielle* de l'action administrative, dans la mesure où les

56. Pour R. Draï (in *La communication administration-administré, op. cit.*, p. 98), l'information se différencierait du renseignement « en ce qu'elle se veut spontanée, volontaire et porteuse de sens, tandis que le renseignement s'obtient par force ou par manipulation psychologique ».

57. J. Laveissière relève justement la précarité du statut juridique du renseignement administratif : la loi de 1978 ne vise en effet que les seuls « documents », à l'exclusion des « renseignements » ; l'administré a ainsi droit à l'« information », mais non à l'« explication », alors que pourtant il aurait « tout autant besoin de savoir que d'y voir clair » (*préc.*).

textes préservent des zones étendues de confidentialité au profit de l'administration. C'est ainsi que l'obligation de motivation n'a été imposée que pour certaines catégories seulement de décisions — pour l'essentiel les décisions individuelles défavorables ou dérogatoires — faisant l'objet d'une énumération limitative : hors de ces hypothèses, l'administration peut donc continuer à céler les motifs qui l'inspirent. Quant à l'accès aux fichiers et aux documents administratifs, il trouve ses limites dans les « secrets » explicitement reconnus et protégés par les nouveaux textes, soit parce qu'ils touchent à des intérêts privés, soit parce qu'ils mettent en cause certains intérêts publics : la liste de ces secrets, qui figure à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, couvre de larges pans de l'action publique ; si l'on tient compte par ailleurs du statut particulier des documents à caractère nominatif, accessibles seulement aux intéressés, et de l'exclusion, aux termes de l'interprétation donnée par la C.A.D.A. et du Conseil d'Etat, des documents préparatoires, dont la connaissance donnerait pourtant aux administrés une capacité d'intervention plus effective dans l'élaboration des choix collectifs⁵⁸, on voit bien qu'on est en présence d'un accès strictement encadré et contingenté, excluant l'idée d'une totale transparence. L'impossibilité d'accès aux fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique relève d'une inspiration identique⁵⁹. Le secret n'a donc nullement disparu de l'univers administratif : le nouveau dispositif légal a eu seulement pour effet de le cantonner, mais aussi de l'officialiser, en en précisant les contours ; et l'organisation complexe existant traditionnellement en France pour la protection d'un secret d'Etat, entendu avec une particulière rigueur⁶⁰, demeure toujours en place. L'ouverture ressemble dans ces conditions davantage à un « entrebâillement », compensé par la reconstitution d'« inquiétantes zones d'opacité »⁶¹. On peut sans doute estimer qu'il s'agit d'un premier pas et que des réformes ultérieures viendront, selon toute probabilité, corriger ces failles, en s'inspirant de l'exemple donné par d'autres pays occidentaux : la dynamique de la transparence devrait conduire à de nouvelles avancées, réduisant toujours davantage le champ du secret ; l'extension du domaine de la motivation, comme cela a déjà été amorcé en 1986, la définition plus stricte de certains secrets — tel le « secret-défense » — sont ainsi concevables. Cependant, sans même insister sur la possibilité de mouvements réactifs en sens contraire⁶², il serait vain d'escompter que ce processus puisse aboutir à la disparition pure et simple du secret. Toute société a en effet besoin de zones d'ombre, d'espaces de confidentialité, qui assurent

58. Alors que la communication à l'issue du processus décisionnel confine les administrés « dans une très classique action revendicative a posteriori » (P. Sadran, « Le miroir sans tain : réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », *Mélanges Ellul*, P.U.F., 1983, p. 797).

59. Voir D. Lochak, *supra*.

60. Voir P. Péan, *Secret d'Etat*, Fayard 1986.

61. J.J. Gleizal, *préc.*, pp. 75-77.

62. La loi du 5 janvier 1988 portant amélioration de la décentralisation a ainsi imposé la confidentialité des observations adressées par les Chambres régionales des comptes aux collectivités locales.

la préservation d'une sphère d'autonomie individuelle, mais aussi la protection d'intérêts publics majeurs. Le mouvement de dé-privatisation ne saurait être poussé trop loin sans toucher à la consistance même du lien social : il est essentiel pour les administrés que certaines informations les concernant ne soient pas étalées sur la place publique ; le secret administratif apparaît dans ce cas indispensable à la sauvegarde de l'intimité de chacun. Mais l'action publique réclame aussi parfois de la discrétion : sans tomber dans le piège d'une « raison d'Etat », souvent invoquée pour justifier l'inavouable et interdire le débat démocratique, il est évident que certains domaines doivent être mis à l'abri de toute publicité : leur exposition au grand jour risquerait de compromettre l'avenir même de la collectivité. La transparence ne saurait donc aboutir à une totale lisibilité de l'action administrative : les missions imparties à l'administration imposent qu'une zone irréductible de secret soit maintenue ; et les limites des textes actuels ne sont, en fin de compte, que l'expression de cette contrainte structurelle.

Les failles des textes résident aussi dans l'*insuffisance des garanties* prévues pour assurer la mise en œuvre effective du droit à l'information : l'administration a la possibilité, en faisant preuve de mauvaise volonté, de paralyser l'application du dispositif, sans que l'administré dispose d'armes juridiques réellement efficaces pour s'en prémunir ; ainsi, le rééquilibrage de la relation administrative est-il en partie factice et la transparence reste-t-elle, ici encore, suspendue au bon-vouloir de l'administration. L'administration peut user de moyens dilatoires pour tenter de se soustraire à ses obligations légales : le silence lui permet d'échapper, au moins temporairement, à l'obligation de motivation et d'allonger les délais de communication au détriment de l'exigence de rapidité ; elle peut aussi n'effectuer qu'une communication partielle ou tronquée, ou encore se retrancher derrière l'argument de l'inexistence du document pour refuser la communication⁶³. Cette mauvaise volonté contraint l'administré à s'engager dans une procédure longue et complexe, qui comporte bien des chausse-trappes. Il ne peut faire valoir son droit à l'information qu'en respectant scrupuleusement les conditions fixées par les textes, et dont le juge administratif a eu tendance à accentuer la rigueur : c'est ainsi que l'accès aux documents apparaît, face à une administration récalcitrante ou hostile, comme un véritable parcours d'obstacles, que l'administré est tenu d'accomplir sans faute, sous peine d'être déchu de son droit ; il doit notamment garder en permanence l'œil fixé sur les délais pour éviter d'être déclaré forclos. Cette *procéduralisation*, qui illustre assez les limites d'une transparence qui n'est pas acquise de plein droit mais doit être souvent conquise de haute lutte, atteint les institutions de médiation elles-mêmes, dont les conditions de saisine sont strictement réglementées⁶⁴ : si elles constituent bien l'irremplaçable fer de lance de la politique de

63. Voir P. Belin, *supra*.

64. La C.A.D.A. s'inquiète dans son cinquième rapport des risques de renforcement du caractère « pré-contentieux » de sa saisine.

transparence, ces institutions n'en sont pas moins quelque peu désarmées par la faiblesse des moyens matériels et humains dont elles disposent, qui leur interdit de procéder à des contrôles systématiques (C.N.I.L.) ou à des investigations sur le terrain (C.A.D.A.) ; et en l'absence de pouvoir de contrainte juridique, qui rend parfois difficile l'instruction des dossiers, la C.A.D.A. ne peut compter que sur son pouvoir de persuasion pour amener les services administratifs à récipiscence. Sur tous ces points, des retouches peuvent certes être apportées ; mais on ne saurait aller trop loin dans cette direction sans sombrer dans un formalisme antinomique avec l'idée même de transparence : la multiplication des garanties juridiques traduit paradoxalement l'échec du projet d'instauration d'une administration transparente, en révélant l'ampleur des résistances administratives⁶⁵. C'est donc à l'évolution des comportements qu'on peut mesurer l'impact de la politique de transparence.

2) *La viscosité des comportements*

La transparence administrative se heurte à la *rémanence* du modèle de relations traditionnel, qui reste inscrit dans les représentations et les comportements : la consécration légale du droit à l'information n'a pas suffi à bouleverser de fond en comble les attitudes des fonctionnaires et des administrés ; et l'application des textes révèle l'empreinte du passé.

Du côté de l'administration, si la politique d'amélioration des relations avec le public fait l'objet d'un large consensus, le droit à l'information conquis par l'administré est considéré avec beaucoup plus de circonspection. Cette transparence-là est, pour l'essentiel, *subie* : souvent vécue comme une contrainte, parfois comme une intrusion intolérable, elle suscite rarement l'adhésion, tout au plus une acceptation résignée. L'exemple de la loi du 17 juillet 1978 est, sur ce plan, significatif. Certes, les craintes que l'administration oppose une résistance passive à l'application du texte et ne le vide de toute substance ont été rapidement démenties et le bilan peut être considéré comme positif : non seulement les avis de la C.A.D.A. sont très généralement suivis⁶⁶, ce qui montre que le travail de persuasion auquel celle-ci se livre porte ses fruits, mais encore les administrations semblent se préoccuper davantage des conditions d'exercice du droit d'accès, comme en témoignent les demandes d'avis et de conseils adressées à la C.A.D.A.⁶⁷ ; mieux connue des administrations, la loi tend aussi à être mieux appliquée⁶⁸. Même si l'ignorance de la loi ne régresse que lentement dans certains services⁶⁹ et si des résistances perdurent ailleurs⁷⁰, tout

65. Aussi la C.A.D.A. ne veut se concevoir que comme une institution provisoire.

66. 82 % encore en 1986-87 (V^e rapport *préc.*).

67. 372 demandes de conseil en 1986-87 contre 52 en 1980-81.

68. C'était le constat déjà fait par B. Lasserre, « Six ans après le vote de la loi du 17 juillet 1978 : une administration plus transparente ? », *E.D.C.E.*, n° 35, 1983-84, pp. 99 ss.

69. Services extérieurs, établissements publics, caisses de sécurité sociale.

70. Défense, douane, ordres professionnels.

se passe comme si un apprentissage administratif était en voie de s'opérer. Néanmoins, la faible adhésion administrative se mesure à l'absence d'organisation matérielle destinée à permettre l'exercice concret du droit d'accès⁷¹ et au manque d'implication des agents : la demande de communication d'un document est perçue au mieux comme une corvée dont il faut s'acquitter, au pire comme une source de complication, un facteur de tension et un risque de contentieux ; tiraillé entre deux modèles de référence — celui de l'administration « bureaucratique » et celui de l'administration « transparente » —, le fonctionnaire vit cette contradiction de manière souvent pénible.

Du côté des administrés, la pratique ne révèle pas non plus un très grand enthousiasme pour une transparence qui paraît davantage *octroyée* que réellement désirée. L'étude des conditions d'application de la loi de 1978 est ici encore fort instructive. Elle révèle d'abord que le texte, qui reste mal connu du grand public et dont les possibilités sont en fin de compte assez peu exploitées, est utilisée bien plus pour faire valoir et défendre des droits individuels, et souvent dans un contexte pré-contentieux, que dans un souci d'information sur les grands choix collectifs : si la part des saisines de la C.A.D.A. émanant des groupements (entreprises, associations, syndicats) est en augmentation — avec cependant une chute brutale en 1986-87⁷² —, elle reste très minoritaire par rapport à celles qui émanent de personnes physiques ; et les documents sont le plus souvent demandés à des fins d'intérêt personnel. Le constat fait par la C.A.D.A. que la liberté d'accès est « le moyen pour le justiciable de gagner des points dans le conflit qui l'oppose à l'administration » plus que « l'instrument permettant au citoyen d'améliorer de manière paisible son information sur la chose publique » montre que le droit d'accès a été ainsi quelque peu dévié de sa finalité et ramené au contexte traditionnel de rapports, en servant à se procurer des munitions contre l'administration. Par ailleurs, les possibilités ouvertes par le texte font l'objet d'un usage socialement très sélectif : les demandes émanent d'un « cercle limité de citoyens familiers de l'administration et de ses procédures »⁷³ ; il semble, et sur ce point il n'y a pas de divergence entre les statistiques de la C.A.D.A. et les enquêtes menées au niveau local⁷⁴, que la liberté d'accès profite essentiellement aux « initiés », c'est-à-dire à ceux qui sont capables, par leur position sociale, leur formation, leur profession, de démêler l'enchevêtrement des dispositions, de surmonter la complexité des procédures. Ainsi, la transparence ne donne-t-elle que l'illusion d'une démocratisation de l'accès à l'administration : l'information a un caractère cumulatif ; elle profite avant tout à ceux qui en sont déjà pourvus.

71. L'absence de locaux spécialement aménagés à cet effet, de personnels chargés de recevoir les demandes et de moyens de photocopie a été souvent dénoncée par la C.A.D.A.

72. Le pourcentage, qui après avoir été de 11 % en 1980-81 était monté à 20 % en 1982-83 puis à 31,5 % en 1984-85 est retombé à 16,5 %.

73. M.C. Henry-Meininger, *R.A.F.P.*, n° 46, avril-juin 1988, p. 156.

74. Voir F. Rangeon, *supra*.

La pratique de la transparence est ainsi de nature à engendrer une relative déception : le *scepticisme* semble régner de part et d'autre quant à la portée d'une législation, généralement mal connue et plutôt sous-utilisée ; et surtout, loin de favoriser l'établissement entre l'administration et les administrés de relations nouvelles, fondées sur la confiance et la coopération, les textes ont été plutôt générateurs de méfiance et de *conflictualité*, le droit à l'information étant souvent perçu des deux côtés comme une arme donnée contre l'administration ⁷⁵. On peut certes penser que ces difficultés sont temporaires et que les comportements se modifieront progressivement : si tant est qu'« on ne change pas la société par décret », selon la célèbre expression de Michel Crozier, ce n'est qu'au terme d'un long apprentissage que la transparence pourrait réellement s'établir ; la nouvelle législation ne marquerait donc pas « la fin du secret », mais seulement « le commencement de la fin » ⁷⁶. Cependant, cette vision optimiste sous-estime les équivoques et contradictions inhérentes au concept de transparence, qui rendent sa réalisation radicalement illusoire.

B) *La transparence illusoire*

Si les réformes récentes traduisent bien la recherche d'un mode de fonctionnement administratif plus souple et plus tolérant, par la levée partielle du secret et l'octroi aux administrés de possibilités nouvelles d'information, elles ne sauraient suffire à faire advenir une « administration transparente : le mythe de la transparence est sans doute, par la représentation de l'administration qu'il véhicule et propage, un puissant moteur de transformation des relations avec les administrés ; il n'en est pas moins chargé d'illusion. L'image d'une administration dialoguant avec les administrés sur un pied d'égalité, travaillant sous le regard du public et en phase avec la société est une image idéalisée, idyllique, une image d'Epinal : c'est celle que l'administration entend désormais donner d'elle-même, en réponse aux attentes du public et afin de renforcer le consensus autour de son action ; elle n'est cependant qu'un *reflet tronqué* de la réalité administrative. L'idée d'une transparence administrative complète n'est qu'un rêve, un mirage, dont la matérialisation est irrémédiablement vouée à l'échec : l'administration ne saurait devenir transparente à la société sans perdre son identité propre, sans abandonner les traits singuliers de sa personnalité, sans saper les fondements de son institution. La transparence administrative apparaît ainsi comme une *perspective en trompe-l'œil*, un horizon dont la ligne se déplace sans cesse, un objectif qui recule

75. Le stéréotype d'une « administration crispée sur ses dossiers » et qui a « l'impression qu'on lui arrache des informations », face à des « administrés soupçonneux », « animés parfois d'une certaine hostilité, d'une certaine hargne » (J. Laveissière, *préc.*, p. 201) n'a donc pas totalement disparu (voir cependant l'appréciation plus positive formulée par J. Laveissière, *supra*).

76. G. Braibant, *Mélanges Charlier, préc.*, p. 709.

alors qu'on croit s'en rapprocher ; et l'opacité tend à renaître irrésistiblement de l'entreprise même qui entend la dissiper.

1) *Les aléas de la communication*

L'idée de communication implique une transformation très profonde de la relation administrative, qui passe par la réunion d'un ensemble de conditions, sans lesquelles elle risque de n'être qu'un vain mot, une clause de style et une simple technique de manipulation dissimulant la perpétuation des comportements anciens. Un dialogue authentique ne peut s'instaurer que si l'administration, renonçant à se prévaloir d'une position de supériorité, se tient en permanence à l'écoute de l'administré, se montre respectueuse de son point de vue et réceptive à ses sollicitations, que si les prestations administratives sont discutées et négociées plutôt que d'être imposées : reposant sur les principes d'égalité et de réciprocité, la logique de la communication postule ainsi la renonciation de l'administration à ses prérogatives, l'abandon de ses privilèges, c'est-à-dire en fin de compte la « liquidation »⁷⁷ des formes traditionnelles d'exercice du pouvoir administratif ; et l'accessibilité à l'information administrative constitue bien, de ce point de vue, un élément crucial, en privant l'administration de la maîtrise d'une ressource essentielle sur laquelle s'appuie son pouvoir⁷⁸. L'avènement d'une communication véritable suppose ainsi, non seulement l'inflexion des principes d'organisation en vigueur et la conversion des mentalités, mais encore une mutation de la personnalité administrative elle-même : mettant en cause la capacité d'action détenue par l'administration, le contenu de sa fonction régulatrice et le particularisme de son statut, elle touche aux racines de son *pouvoir*, et partant à son *identité* — dans un système où « l'Être est conféré par le pouvoir »⁷⁹ ; faute d'une telle mutation, la communication ne peut être que faussée par la persistance d'un contexte relationnel inégalitaire, qui l'infléchit inéluctablement dans le sens de l'unilatéralité.

La pratique montre que cette *éradication du pouvoir administratif*, que le mythe de la transparence fait miroiter, est *purement rhétorique* : les dispositifs de communication ont, en fait, été plaqués sur un système dont la structure profonde est demeurée inchangée ; même si l'administré bénéficie de ressources informationnelles nouvelles, la relation administrative reste foncièrement *dissymétrique* et ne se traduit pas par l'établissement d'un réel dialogue. Le droit à l'information conquis par l'administré ne s'inscrit qu'en apparence dans la logique de la communication. Les conditions de son exercice interdisent tout dialogue : l'échange qui s'établit à cette occasion n'est pas continu et réversible, mais *intermittent*

77. Voir R. Draï, *supra*.

78. C. Spanou souligne bien (*supra*) que la diffusion de l'information administrative met en cause la fonction régulatrice de l'administration puisqu'en s'exposant au contrôle des groupes sociaux, celle-ci perd « l'essentiel de son pouvoir vis-à-vis d'eux ».

79. R. Draï, in *La communication administration-administrés*, *op. cit.*, p. 145.

et *unilatéral*. L'administré entre en contact avec l'administration selon des modalités strictement encadrées, à l'occasion d'une demande ponctuelle d'accès à un « document » donné⁸⁰ ou à un fichier : même s'il peut se prévaloir de dispositions juridiques explicites, il n'abandonne pas pour autant la position de solliciteur, de quémandeur, qui est traditionnellement la sienne ; l'administration répond à cette demande en appliquant, de bonne ou de mauvaise grâce, les textes en vigueur, qu'elle est naturellement portée à interpréter de manière restrictive et sans aller au-delà de leurs prescriptions. L'intervention en cas de difficulté d'institutions de médiation crée une distance supplémentaire : si ces institutions permettent de préserver les droits des intéressés, elles font aussi écran ; la relation administrative n'est plus directe mais « médiatisée » et résulte de la mise en œuvre de garanties juridiques. Dans tous les cas, on n'est pas en présence d'un véritable dialogue, mais d'un processus demande/réponse tout-à-fait conforme au modèle administratif classique. La relation reste à base d'extériorité et de distanciation : son encadrement par les textes la fait sombrer dans le formalisme et contribue à sa dé-personnalisation ; excluant toute idée d'« interactivité », elle se caractérise par un aspect fondamental d'unilatéralité : l'administration se borne à délivrer une information, sans que cela implique une quelconque *reconnaissance* de l'administré et une prise en compte de son point de vue. Plus encore, la situation ainsi créée est, par essence même, de type *conflictuelle* : imposée par les textes, et non pas librement consentie, elle met en lice, moins des partenaires, que des adversaires, qui se méfient l'un de l'autre ; tandis que l'administré cherche à marquer des points sur l'administration, celle-ci essaie de se libérer à moindres frais de ses obligations légales. Cette conflictualité devient patente dès l'instant où les institutions de médiation sont amenées à s'interposer dans la relation administrative ou plus encore à partir du moment où l'intervention du juge est requise. Paradoxalement, la politique d'information déployée à l'initiative de l'administration est davantage conforme à la logique de la communication : elle implique en effet une sensibilité nouvelle de l'administration aux aspirations du public ; il s'agit d'aller à la rencontre des administrés, en s'efforçant d'éliminer les facteurs d'incompréhension, les sources de tension, les occasions de conflit. Et le processus de re-personnalisation qui résulte de cette politique traduit bien cette modification du contexte relationnel. Néanmoins, l'administration « dialogue » alors à partir d'une position d'écrasante supériorité, qui tend, on l'a vu, à aboutir à un paternalisme peu conforme à l'idée d'un authentique échange.

Cette dérive par rapport à la logique de la communication est attestée par la persistance des perceptions et comportements traditionnels : d'un côté, le fonctionnaire, attaché au particularisme de son statut, est porté à maintenir ou à rétablir une *distance* protectrice face au public ; de

80. C. Spanou montre bien (*supra*) que le principe d'accès aux « documents » administratifs ne saurait être confondu avec la liberté d'accès à l'« information » administrative, qui déborde largement les seuls documents écrits.

l'autre, l'administré de base perçoit toujours l'administration comme un appareil lointain, mystérieux et tout puissant. La politique de transparence n'a donc pas modifié le sens de la relation administrative : donnant aux administrés « puissants », déjà assurés de moyens d'accès à l'administration, des possibilités nouvelles de se faire entendre, elle a contribué à renforcer la *stratification* traditionnelle des relations avec le public ; en revanche, le dialogue reste en trompe-l'œil et biaisé par des faux-semblants. Cette persistance du modèle ancien s'explique dans la mesure où les mesures prises n'ont pas touché aux circuits de pouvoir administratif : certes, le regard du public contraint l'administration à plus de rigueur, à plus de vigilance ou simplement à plus de prudence ; mais, s'il est mieux éclairé sur les intentions et les motivations administratives, l'administré n'a pas pour autant pris sur le déroulement des processus décisionnels ou sur le fonctionnement de l'appareil. La communication rencontre ainsi ses limites structurelles dans l'existence du pouvoir administratif.

2) *L'opacité organisationnelle*

La transparence ne saurait aller jusqu'à faire de l'administration cette « maison de verre » exposant aux yeux de tous les dessous de son fonctionnement. *Toute organisation génère de l'opacité* : elle ne peut survivre que si des mécanismes de filtrage empêchent qu'une lumière trop crue, trop aveuglante n'éclaire ses recoins les plus intimes, que si des dispositifs de protection la mettent à l'abri des regards indiscrets ; et cette pénombre est également indispensable au jeu des rouages internes. La clarté que la politique de transparence prétend répandre est dès lors artificielle et trompeuse : l'information administrative ne circule jamais librement et avec une totale fluidité ; la transparence n'est tout au plus qu'une *translucidité*, interdisant de distinguer nettement ce qui se passe au sein de l'appareil, de discerner les tensions qui s'y expriment, les luttes qui s'y déroulent, les compromis qui s'y négocient.

Les réformes réalisées n'ont donc pas suffi à dissiper une opacité administrative qui tend, au contraire, à se reconstituer sans cesse, parfois à travers la mise en œuvre des procédures visant à la faire disparaître. Les raisons de cette opacité toujours renaissante sont de plusieurs ordres. D'abord, la politique de transparence n'a pas été sous-tendue par une refonte globale des structures administratives : les réformateurs ont entendu réaliser la transparence sans toucher pour autant aux principes fondamentaux de l'organisation bureaucratique, générateurs par eux-mêmes d'opacité ; la consécration du droit à l'information n'a pas été assortie de la disparition des mécanismes organisationnels destinés à assurer la fermeture de l'administration, à garantir son isolement social, à éviter que les problèmes internes ne trouvent un écho à l'intérieur. C'est ainsi que le *principe hiérarchique* demeure plus que jamais la clef de voûte de l'organisation administrative. Or, ce principe est rigoureusement antinomique avec l'idée de libre circulation et de libre diffusion de l'information administrative : imposant que toute information transite par le

supérieur hiérarchique, il constitue un dispositif très efficace de *filtrage* de l'information et un *écran* protecteur interdisant tout accès direct à la vie des services ; l'information ne sort de l'administration que strictement contingentée et étroitement canalisée, après avoir fait l'objet d'un traitement adéquat. Il y a incompatibilité foncière entre un principe, qui est destiné à préserver la cohésion et l'unité des services, en les présentant comme des ensembles monolithiques, et la transparence, qui est censée faire de l'administration une « maison de verre », en la transformant en « espace public », et donc lieu de débats. La persistance du principe hiérarchique explique que la consécration du droit à l'information de l'administré n'ait nullement fait disparaître les dispositions visant à assurer le *mutisme des agents*. Certes, le nouveau statut des fonctionnaires a-t-il créé une obligation nouvelle à leur charge : celle de satisfaire aux demandes d'information du public (art. 27 de la loi du 13 juillet 1983) ; mais cette obligation s'exerce « dans le respect des règles » fixées à l'article précédent, c'est-à-dire du « secret professionnel », protégé pénalement, et de la « discrétion professionnelle », qui contraint les fonctionnaires à taire « tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions » — à l'exception des documents couverts par le droit d'accès. La discrétion constitue donc un *verrou* essentiel, assurant le maintien de la règle de confidentialité pour toutes les informations qui ne peuvent être assimilées à des documents ; et la communication des documents sera en pratique organisée par la hiérarchie : non seulement la hiérarchie en fixera les modalités, en ne laissant aux agents subordonnés qu'une fonction d'exécution, mais encore les demandes remontent le plus souvent jusqu'au sommet. Ainsi, l'accès aux documents est-il aménagé « dans une perspective hiérarchique »⁸¹, ce qui aboutit tout à la fois à dé-responsabiliser les agents, en dépit des dispositions du nouveau statut, et à interdire toute pénétration en profondeur du thème de la transparence, mais aussi prive la transparence d'une de ses dimensions essentielles. L'obligation de réserve complète le dispositif, en interdisant toute manifestation publique de dissentiment de la part des fonctionnaires : il s'agit de maintenir une unité de façade de l'administration, en évitant que les débats qui la traversent aient un écho à l'extérieur ; l'administration va dès lors se présenter aux yeux des administrés comme un corps monolithique, lisse et homogène, ne laissant rien transparaître de ses conflits internes et n'offrant aucune prise possible. L'organisation hiérarchisée empêche donc toute réelle « publicité » du fonctionnement administratif ; et les possibilités, soigneusement délimitées, que l'administré a d'accéder à certaines informations ne sauraient suffire à lever la *chape de plomb du secret bureaucratique*.

Au-delà de cette permanence des traditions bureaucratiques se profilent cependant des causes plus profondes de renaissance de l'opacité. D'une part, les quelques progrès réalisés dans la voie de la transparence

81. Voir sur ce point les analyses convaincantes de R. Letteron, *thèse préc.*, pp. 454 ss.

sont contrebalancés par le renforcement parallèle et croissant de l'hermétisme. L'administré se trouve aux prises avec un univers administratif de plus en plus complexe⁸², dont la logique d'organisation et de fonctionnement lui échappe ; et cette complexification tend à vider l'idée de transparence d'une grande part de sa substance : comment parler de transparence alors que les organigrammes deviennent de moins en moins lisibles, que les textes prolifèrent, que les processus décisionnels éclatent dans de multiples directions ? Tout se passe comme si la transparence livrait à l'opacité une *course-poursuite* qu'elle est par avance assurée de perdre. D'autre part, et surtout, la transparence est incompatible avec certaines exigences fondamentales du fonctionnement des organisations. Toute organisation a besoin de s'entourer d'un certain secret, d'un certain mystère, non seulement pour asseoir son pouvoir sur son environnement, mais encore pour marquer et affermir son identité propre : le secret partagé, la maîtrise et l'utilisation d'un langage accessible aux seuls membres constituent un instrument indispensable d'intégration, qui permet de souder les éléments constitutifs⁸³. Mais aussi, le mythe de la transparence scotomise le fait que l'information est une ressource rare et précieuse, conférant un « pouvoir » sur l'organisation et que ceux qui la détiennent n'ont nullement intérêt à s'en dessaisir pour la faire circuler librement : plus une information est importante, plus elle est « chaude », et moins on aura tendance à la communiquer ; l'information est *enjeu de pouvoir*, et ceci explique qu'elle fasse l'objet de stratégies de rétention et de manipulation contraires au principe de « publicité ». Aussi toute politique visant à assurer une plus grande fluidité de l'information se heurtera à de fortes résistances : mettant en cause les équilibres existants, elle se traduit par une redistribution des ressources informationnelles, qui affaiblit la position de certains acteurs au sein de l'organisation⁸⁴ ; elle débouche en fin de compte sur des processus de *ré-appropriation*, générateurs d'une nouvelle opacité. La politique de transparence administrative n'échappe pas à ces contraintes, comme le montrent le contrôle exercé par la hiérarchie sur la diffusion de l'information, mais aussi la

82. En ce sens P. Sadran, *préc.*, pp. 802-803.

83. On a ainsi pu montrer que dans les entreprises les membres avaient recours à un « jargon », obstacle apparent à la libre circulation de l'information, mais qui, par-delà sa fonction technique et instrumentale, était un signe de reconnaissance et un moyen d'intégration : donnant aux salariés le sentiment d'être « du métier », reconnus par leurs pairs, il contribuerait à la formation d'une « culture d'entreprise », indispensable pour assurer sa cohésion (M.C. Robert, « Le jargon des entreprises », *Le Monde*, 13 avril 1988).

84. C'est ainsi que les nouvelles procédures participatives mises en œuvre au sein des entreprises, parce qu'elles tendent à mettre à nu, au nom de la transparence les arrangements officieux ou accommodements informels, dans lesquels s'exprimait une relative autonomie des ouvriers, peuvent être perçues par eux comme une « dépossession » : répondant à une « logique de normalisation » (A. Borzeix et D. Linhardt, *préc.*, p. 51), privilégiant une « régulation » de contrôle à une « régulation autonome » (J.D. Reynaud, « La régulation dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *R.F.S.*, 1988, n° 1, janvier-mars, pp. 5 ss), elles modifient les structures de pouvoir dans l'entreprise, mais paradoxalement au profit de la hiérarchie.

persistance des réseaux informels d'accès à l'administration, par-delà les procédures officielles⁸⁵. L'opacité apparaît ainsi comme une donnée constitutive de l'« être organisationnel » : toute organisation est caractérisée par une opacité, au moins relative, qui est sans doute la condition de son équilibre et de sa survie ; le concept de « transparence administrative » est dès lors miné par une contradiction interne.

3) *La publicité comme stratégie*

La renaissance incessante de l'opacité montre les limites de l'extension à l'administration du principe de publicité : la logique organisationnelle interdit que l'administration devienne cette « maison de verre » offerte à la curiosité du public ; et la fidélité au schéma bureaucratique exclut l'avènement d'une véritable « démocratie administrative ». Dès lors, le principe de publicité, qui est au cœur du mythe de la transparence, prend un sens tout autre et tend à se transformer en son contraire : au lieu d'être un moyen d'emprise des administrés sur l'administration, la publicité va devenir un *instrument d'action* de l'administration sur les administrés ; de la publicité *sur* l'organisation, on passe à la publicité *de* l'organisation.

Ce retournement est à vrai dire inscrit dans le terme même de « publicité », qui recouvre deux significations radicalement différentes : au sens premier — le caractère de ce qui est public, de ce qui n'est pas tenu secret (1694) — est venu d'ajouter un second sens — le fait d'exercer une action psychologique sur le public à des fins commerciales (1829) —, qui est en réalité son contraire. Habermas a magistralement⁸⁶ mis en évidence la logique qui a présidé à ce retournement. La « subversion du principe de publicité » est liée, selon lui, à la désorganisation de l'espace public qui, envahi et colonisé par les institutions de la sphère privée (associations, syndicats, entreprises) et de la sphère publique (partis, administrations), a perdu sa fonction originaire de mise en discussion des choix collectifs et de formation de l'opinion : au lieu d'être un instrument de « contrôle critique » de l'exercice du pouvoir, la publicité est devenue son contraire, c'est-à-dire une arme de domination ; il s'agit d'emporter l'adhésion du public par un « travail publicitaire » visant au conditionnement de l'opinion. « Forme dégénérée » de l'ancien espace public bourgeois, la « sphère publique politique » est « investie par une publicité de démonstration et de manipulation, fabriquée par les organisations, sans qu'y collabore le public désormais vassalisé » (p. 241) : le principe de publicité est donc vidé de son contenu, la « publicité de manipulation » prenant le pas sur la « publicité critique » ; et cette publicité-là, loin d'entraîner la remise en cause du secret, s'appuie au contraire sur lui puisqu'elle tend, en tant que « publicité démonstrative », à obtenir une adhésion « sans réserve, ni discussion » au sein d'un « climat d'opinion non publique ».

85. Voir C. Spanou, *supra*.

86. *L'espace public, op. cit.*

La pratique de la transparence administrative illustre parfaitement ce phénomène. Derrière l'idée d'ouverture se profile un objectif implicite de recherche d'adhésion : servant d'instrument latent de propagande, l'information va être utilisée par l'administration dans un *but promotionnel*, afin de renforcer le consensus autour de son action. Cette préoccupation est au centre de la politique d'information déployée par l'administration. Cette politique prend la forme *hard* d'un *marketing public*, relevant d'une stratégie de promotion/sédution et cherchant à travailler la demande sociale⁸⁷ : l'administration s'efforce ainsi, par de véritables campagnes publicitaires, d'améliorer l'image de marque de certains services ou l'accueil réservé à certaines décisions : devenue un annonceur très important, elle n'hésite pas à recourir de manière intensive aux médias pour valoriser son action, maximiser ses soutiens, en jouant de tous les registres possibles. Elle prend aussi la forme *soft* de *relations publiques*, visant à créer chez l'administré une prédisposition favorable : « alors que la publicité viole, pénètre par effraction dans les consciences, crée des besoins artificiels, la relation publique apaise l'utilisateur, le met en confiance, au besoin le dissuade de s'informer »⁸⁸ ; en exposant aux administrés les raisons de ses décisions, en leur réservant un accueil personnalisé et chaleureux, l'administration cherche à dissiper leurs préventions et leurs réserves et à les rendre plus réceptifs à ses problèmes et plus dociles à ses injonctions. Le souci promotionnel n'est pas non plus absent de la mise en œuvre du dispositif légal du droit à l'information : appliquant la *stratégie du judoka*, l'administration peut retourner en élément de force ce qui apparaît à première vue comme un élément de faiblesse et de vulnérabilité ; en témoignant de sa bonne volonté, elle entretient le mythe de son accessibilité et améliore ainsi le consensus autour d'elle. La transparence administrative se révèle dès lors indissociable d'une stratégie de séduction et de manipulation des comportements : elle tend, moins à donner une emprise sur l'administration, qu'à perfectionner ses méthodes de « contrôle social »⁸⁹ ; il s'agit avant tout, en donnant aux administrés l'impression qu'ils sont moins étrangers aux mécanismes administratifs, d'obtenir leur adhésion.

4) *Transparence administrative et/ou transparence sociale*

Le mythe de la transparence administrative repose sur la vision d'une administration passive et aboulique, acceptant docilement d'abandonner les ressources qu'elle possède, de renoncer à ses attributs de puissance, de se dépouiller de sa personnalité propre⁹⁰. Ainsi, la disparition de

87. R. Laufer, A. Burlaud, *Management public*, Dalloz 1980 et R. Laufer, C. Paradeise, *Le prince bureaucrate*, Flammarion, 1982.

88. A. Holleaux, *Bull. I.I.A.P.*, n° 25, *préc.*, p. 16.

89. P. Sadran, *préc.*

90. R. Draï montre ainsi que la transparence s'appuie sur un autre mythe, celui de la « ductilité administrative » : « agent docile d'une politique de changement », l'administration « serait un corps conducteur et parfaitement ductile » (in *La communication administration-administrés*, *op. cit.*, p. 106).

l'administration est-elle la perspective ultime, le véritable point d'aboutissement de la transparence : devenue « transparente » à la société, l'administration ne peut que se fondre progressivement en elle ; la transparence administrative n'est, en fin de compte, qu'une nouvelle mouture du vieux rêve, qui traverse toute l'histoire de la pensée politique, de la fin du politique, de la résorption de la division sociale et de la reconstitution de la société en tant que corps soudé, homogène, monolithique. Le mythe de la transparence administrative est indissociable de celui de l'*unité sociale*. Or, les aléas de la communication, la persistance de l'opacité et l'inversion du principe de publicité ont déjà montré que l'acteur administratif ne se laisse pas si facilement éliminer et que la transparence risque de devenir, par un choc en retour, une arme au service du pouvoir administratif. L'effacement de toute distance entre l'administration et la société a le même effet paradoxal, en conduisant l'administration à exercer une emprise sans partage sur la société.

Ce retournement est patent là où l'on a cru possible de « réaliser » le mythe de l'unité sociale, par le dépérissement de l'Etat et la suppression de la bureaucratie. L'exemple des pays socialistes révèle que l'idée d'une administration transparente à la société tendait inéluctablement à dégénérer en son contraire, c'est-à-dire en une *société transparente à l'administration*. Loin de se dissoudre dans la société, l'administration la ramène à elle, la tient tout entière sous son regard vigilant et pénétrant : vue de l'administration, la société apparaît comme totalement lisible ; malléable et docile, elle ne présente plus aucune aspérité, n'offre plus aucune résistance à son emprise. Le *totalitarisme* repose sur le fantasme d'une société réunifiée sous l'égide de l'Etat et la transparence est un de ses signes distinctifs. Comme le dit B.H. Lévy⁹¹, il est faux de croire que le totalitarisme soit une version de l'obscurantisme. « L'appropriation par l'Etat du corps de la société suppose elle-même la plus crue, la plus extrême lumière : elle ne tolère aucune poche, aucune zone d'ombre justiment où viendrait se nicher une possible dissidence. Le pouvoir n'a de cesse qu'il n'ait réduit la moindre tâche opaque, le moindre point aveugle sur la surface sociale ; il ne conçoit cette surface que lisse et translucide⁹². » Et on retrouve cette perspective, au moins en filigrane, dans le concept de *glasnost* : s'appuyant sur Lénine, qui souhaitait « davantage de lumière » et que « le parti soit au courant de tout », M. Gorbatchev voit dans la *glasnost* le moyen de supprimer « les coins sombres où pourraient se loger les moisissures »⁹³ ; la lumière doit permettre au parti de lutter avec plus de détermination et d'efficacité contre les comportements hétérodoxes et les déviations possibles.

91. *La barbarie à visage humain*, Gresset, 1977, pp. 169-170.

92. Les sociétés totalitaires seraient ainsi pour B.H. Lévy « des sociétés de transparence, gouvernées par des princes insomniaques et rêvant de maisons de verre ».

93. *Op. cit.*, p. 103.

Le concept de transparence administrative porte donc en germe des potentialités redoutables : toute augmentation de la lisibilité administrative risque d'accroître la surface de lisibilité sociale ; le maintien d'« espaces de confidentialité » passe, dès lors, par la reconnaissance, non seulement d'une zone d'*opacité individuelle*, par le droit au respect de la vie privée, mais aussi d'une zone d'*opacité administrative*, par le secret couvrant certaines informations auxquelles l'administration a accès. On constate que dans les pays libéraux, le mouvement de publicisation, qui pousse à l'élimination des zones d'ombre au nom de l'exigence d'information, est contrebalancé par un mouvement en sens contraire de *re-privatisation*, qui pousse à l'élargissement de la zone d'intimité individuelle et au renforcement de la confidentialité : la législation sur l'informatique par exemple a été inspirée d'abord par le souci de protection de la vie privée, l'accès aux fichiers n'étant qu'un des moyens de réalisation de cet impératif⁹⁴ ; ce « retour au privé » est considéré par certains comme une véritable « révolution », aboutissant à un « mode de socialisation et d'individualisation » radicalement inédit, en rupture avec celui qui avait été institué depuis le XVII^e siècle⁹⁵. Le mythe de la transparence se heurte ainsi à des *contre-mythes*, tels que celui de l'intimité de la vie privée, qui contribuent à réduire sa portée et rendent le processus de redéfinition des limites du public et du privé complexe. Quant au mouvement d'osmose entre l'administration et la société, il trouve ses limites structurelles dans la persistance des traits essentiels de la personnalité bureaucratique, et notamment de la *professionnalisation* : la prise en charge des tâches administratives par un corps de professionnels de la chose publique, crée une ligne de démarcation tranchée, qui ne saurait être résorbée seulement par l'établissement de contacts plus étroits ou l'appel à certaines collaborations extérieures ; les échanges avec la société continuent à se faire sur la base d'une stricte différenciation des rôles, qui exclut toute possibilité de confusion.

Les limites de la politique de transparence ne sont donc pas seulement conjoncturelles et vouées à être ultérieurement levées : elles renvoient à des contraintes plus profondes, qui rendent la transparence administrative radicalement illusoire ; une administration ne saurait accéder à la transparence sans devenir du même coup *évanescence*, en perdant tout signe distinctif et tout élément de spécificité. Reste à savoir si cet écart entre le mythe et la réalité n'est pas trop grand pour compromettre son efficacité.

94. Voir aussi la loi du 17 juillet 1970 sur « la protection de la vie privée », définie comme « le droit d'être libre de mener sa propre existence avec le minimum d'ingérences extérieures ».

95. G. Lipovtsky, *L'ère du vide. Essais sur l'individualisme contemporain*, Gallimard, 1983.

C) *La transparence dépassée*

La politique dite de transparence a eu en fin de compte une portée limitée : elle s'est attachée à remettre en cause la conception traditionnelle du secret, en donnant à l'administré des possibilités nouvelles d'accès à l'information administrative ; en revanche, elle n'a pas touché aux principes d'organisation administrative, qui sont demeurés, pour l'essentiel, inchangés. La transparence n'a donc eu qu'un effet superficiel, épidermique sur les structures administratives : les potentialités de transformation du modèle d'organisation bureaucratique ne se sont pas concrétisées ; le thème de l'« administration transparente » est un simple *opérateur idéologique*. Tout se passe donc comme si, mobilisé pour valoriser le contenu des réformes réalisées et pour consolider les fondements de la légitimité administrative, le mythe de la transparence était une enveloppe trop large, comme si la surcharge de significations qu'il comporte était trop lourde, comme si les résonances qu'il suscite excédaient par trop ses traductions concrètes. En fait, le mythe de la transparence s'est trouvé dès l'origine concurrencé par d'autres représentations de l'évolution administrative ; et la transparence tend désormais à être intégrée dans une perspective plus large.

1) *Des thèmes concurrents*

La transparence n'est pas dans les années soixante-dix la seule voie empruntée par le réformisme administratif. Parallèlement à l'impératif de transparence, le thème de l'*efficacité*, qui avait connu dans les années soixante un spectaculaire essor — l'administration étant alors invitée à s'adapter et à se moderniser par la rationalisation de ses principes d'organisation et de ses méthodes de gestion —, va se trouver réactivé : l'idée que l'administration est, comme les entreprises privées, tenue d'améliorer sans cesse ses performances, en veillant à la qualité de ses prestations et en utilisant au mieux les moyens mis à sa disposition, est elle aussi érigée à la hauteur d'un véritable dogme, dont la validité ne saurait être contestée. Cet accent mis sur l'efficacité s'explique sans doute par le nouveau contexte économique apparu depuis la crise pétrolière : la réduction durable du taux de croissance impose un plafonnement de la part du produit national consacré aux activités non directement productives ; seule une augmentation de la productivité des services publics peut donc leur permettre de faire face à la contraction de leurs ressources, sans dégradation de la qualité de leurs prestations. Mais l'impératif d'efficacité répond aussi, et surtout, à une attente du public : de plus en plus exigeants et revendicatifs, les administrés s'irritent des lenteurs, insuffisances et carences administratives ; ce qu'ils escomptent avant tout, c'est que l'administration accomplisse ses missions le mieux possible, en leur fournissant des prestations de meilleure qualité.

Dès lors, la transparence, tout comme la participation, tend à passer au second plan et elle n'apparaît plus comme une revendication majeure

de l'administré, ce qui explique l'usage très modéré fait du droit d'accès à l'information administrative. La transparence n'a qu'une portée limitée quand l'activité administrative consiste en la fourniture de prestations : privilégiant la « satisfaction consommative », l'utilisateur se soucie assez peu d'être éclairé sur les grands choix de gestion effectués par les services publics ; c'est en fait dans le domaine de l'« administration générale », et lorsque l'administré est la cible de décisions administratives qui le touchent directement, que le souci d'être informé se fait réellement sentir. Par ailleurs, la compatibilité des thèmes de la transparence et de l'efficacité est aléatoire : certes, la transparence peut être considérée comme la condition d'une efficacité administrative qui n'est plus seulement technique mais aussi sociale ; mais contribuant à ralentir et à alourdir le processus décisionnel, elle peut nuire à la rapidité et à la cohérence de l'action administrative. Transparence et efficacité constituent donc *deux pôles différents*⁹⁶ du réformisme administratif qui vise à répondre à l'exigence d'adaptation de la gestion publique au nouveau contexte socio-économique. Cette contradiction tend à être surmontée par une vision plus large qui aboutit à faire de la transparence un moyen, plutôt que la fin ultime, de la réforme administrative.

2) *Un usage instrumental*

Les nouvelles thématiques administratives apparues au cours des années soixante-dix sont conciliées dans le discours dit de la « qualité administrative », qui condense et amalgame les diverses représentations de l'administration nées de la dégradation du modèle d'organisation traditionnel⁹⁷. Ce discours, qui coïncide là encore avec une promotion plus large d'un thème qui est considéré comme une nouvelle exigence imposée par l'évolution des sociétés industrielles et applicable à l'ensemble des activités économiques et sociales place la « satisfaction de l'utilisateur » au cœur de la logique de fonctionnement administratif⁹⁸ : l'administration est invitée à « augmenter la satisfaction » de ses usagers, en répondant le mieux possible à leurs attentes, en leur fournissant des services meilleurs et à moindre coût ; et ce souci débouche sur un processus permanent d'adaptation et de modernisation, passant par la mobilisation des capacités d'innovation des agents.

96. « La bonne administration est l'administration efficace *et* transparente » (I.F.S.A., *Le dialogue écrit administration-administrés*, La Documentation française, 1981, p. 58).

97. Voir J. Chevallier, « Le discours de la qualité administrative », *R.F.A.P.*, n° 46, avril-juin 1988, pp. 121 ss.

98. Rapport Arthuis, *La participation dans l'administration*, 1987, p. 85.

La transparence devient, dans cette perspective, et comme dans l'entreprise⁹⁹, un *instrument au service de la qualité* : la qualité implique en effet sur le plan interne la définition d'un projet exposant clairement aux yeux des agents les finalités, les ambitions, les objectifs d'évolution des services ; elle suppose aussi sur le plan externe que l'administration mette en œuvre tous les moyens pouvant contribuer à une meilleure information et à un meilleur accueil des administrés. La transparence n'est plus une fin, mais le moyen de promouvoir une « administration de qualité » ; et cet usage instrumental, qui se retrouve dans d'autres contextes¹⁰⁰, tend à dépouiller le mythe de la transparence de l'aura qui l'entourait.

La promotion du thème de la transparence montre que l'administration a besoin en permanence de s'appuyer sur des constructions mythiques qui, confortant sa légitimité, exercent aussi une action sur le réel, en devenant des moteurs de réforme ; et de nouveaux mythes (participation, transparence, efficacité, qualité...) sont appelés à prendre le relais des anciens (intérêt général, puissance publique, service public...). Plutôt que d'y déceler la persistance d'une mentalité « magique » ou « pré-logique », interdisant toute approche réaliste du pouvoir administratif, on peut y voir le signe de l'imbrication nécessaire des formes matérielles et des formes idéologiques, du réel et de sa représentation. Mais les vicissitudes de la transparence administrative révèlent aussi que la production et la mise en circulation des mythes répondent à certaines contraintes. D'une part, un rapport complexe existe entre le mythe de la réalité : le propre de tout mythe réside dans une projection au-delà du réel, excluant toute possibilité de « réalisation » ; mais, à l'inverse, tout mythe est tenu de s'appuyer sur le réel pour produire ses effets et la tension entre le mythe et la réalité ne saurait dépasser un certain seuil sans compromettre sa force agissante. D'autre part, les mythes tendent à se succéder sur le devant de la scène idéologique à une cadence toujours plus rapide : leur rythme de péremption, d'obsolescence, de mise hors service s'accélère ; révélant que les mythes sont devenus eux-mêmes des produits de consommation, cette évolution traduit plus profondément la difficulté de retrouver dans les sociétés contemporaines des points stables de référence et de re-père.

99. La transparence représente tout à la fois la garantie et l'enjeu des nouvelles procédures participatives mises en place dans l'entreprise : l'implication des salariés n'est envisageable que si le projet d'entreprise est clairement accessible à tous ; mais, à l'inverse, la participation vise à mettre à nu les accommodements informels échappant au contrôle hiérarchique (A. Borzeix et D. Linhardt, *préc.*, pp. 47 ss).

100. En U.R.S.S. on l'a vu, la *glasnost* est considérée comme une des conditions de succès de la *perestroïka*.