



**HAL**  
open science

# La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes : Genèses et usages d'une injonction ambivalente

Cécile Robert

## ► To cite this version:

Cécile Robert. La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes : Genèses et usages d'une injonction ambivalente. Politique européenne, 2018, 61 (3), pp.8-43. 10.3917/poeu.061.0008 . halshs-03051723

**HAL Id: halshs-03051723**

**<https://shs.hal.science/halshs-03051723>**

Submitted on 10 Dec 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Robert Cécile

« La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes. Genèses et usages d'une injonction ambivalente »

*Politique européenne*, 2018/3 (N° 61), p. 8-43. DOI : 10.3917/poeu.061.0008.

URL : <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2018-3-page-8.htm>

version auteure acceptée pour publication

Qu'il s'agisse de rassurer les citoyens sur l'indépendance et le bien fondé des avis rendus par les agences européennes, de contraindre les Etats membres à prendre et assumer des décisions controversées (concernant par exemple le glyphosate ou les OGM), ou encore de démontrer l'attachement des institutions au dialogue avec les groupes d'intérêt et leur volonté d'en contrôler l'influence, la transparence semble s'imposer, en particulier à l'échelle européenne, comme une solution incontournable. Comme l'illustrent trois des réformes en cours de discussion ces derniers mois à Bruxelles, c'est en effet à travers la publicisation d'informations sur les lobbyistes (Commission européenne, 2016), des votes des représentants nationaux dans les comités de la comitologie (Commission européenne, 2017), ou encore des rapports scientifiques utilisés dans la construction d'une expertise européenne en matière sanitaire (Commission européenne, 2018a) que les institutions européennes ont choisi de répondre, renvoyant de la transparence l'image d'une panacée pour la démocratie.

Plus généralement, depuis une vingtaine d'années, l'essor de la politique de transparence s'est traduit, dans les pays et les institutions de l'Union européenne, par un ensemble de mesures visant la mise à disposition de données concernant les processus décisionnels (composition des instances, documents préparatoires, procès-verbaux de réunions et de votes), leurs protagonistes (acteurs administratifs et politiques, représentants d'intérêts), et l'encadrement de leurs relations (prévention des conflits et déclarations d'intérêts, règles relatives aux emplois pendant et après les fonctions). Elles reposent sur un même argument : il s'agit d'inciter les acteurs exposés au regard (lobbyistes, élus, fonctionnaires) à moraliser leurs conduites et à adopter des comportements éthiques, tout en offrant aux citoyens une meilleure compréhension du fonctionnement du processus décisionnel et, partant, l'opportunité de s'y impliquer.

Si l'engouement pour la transparence dépasse les frontières européennes (Erkkilä, 2012 ; Michener, 2011), ces mesures y ont rencontré un succès particulier. Tandis qu'au Nord de l'Europe, la transparence constitue une dimension ancienne et toujours importante du fonctionnement des démocraties (à l'exemple du Danemark, de la Finlande, des Pays Bas, et de la Suède), de nouveaux dispositifs, relatifs à la gestion des conflits d'intérêt et aux relations avec les lobbyistes, ont été introduits et/ou débattus, à Bruxelles comme dans un grand nombre d'Etats membres. C'est le cas de la France (étudié dans ce dossier par Guillaume Courty et Marc Millet) et de la Pologne et de la République Tchèque (analysé par Jana Vargocvikova), mais également d'une dizaine d'autres pays de l'UE<sup>1</sup>. Pour sa part, la politique européenne de transparence a conquis un rôle croissant, à partir du Traité de

---

<sup>1</sup> Parmi lesquels l'Autriche, l'Irlande, la Lituanie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Slovaquie. Dans d'autres pays, ces réformes sont encore en débat ou ont été repoussées, comme en Hongrie, en Espagne, en Italie ou en Roumanie. Voir sur ce point l'article de Jana Vargocvikova dans ce dossier.

Maastricht<sup>2</sup>, mais surtout depuis le lancement de l'initiative européenne pour la transparence engagée par le commissaire Kallas (Commission européenne, 2006). Il s'agit d'une évolution à laquelle l'institution, en 1992, du médiateur européen (ombudsman) (présenté par Hélène Michel) n'est pas étrangère. En témoignent ses enquêtes et recommandations concernant l'accès du public aux informations sur des sujets aussi divers que l'enregistrement des groupes d'intérêts, la négociation des traités internationaux ou encore, très récemment, la conduite des trilogues. Au Conseil, comme le rappelle Maarten Hillebrandt dans ce dossier, outre les négociations ministérielles, un nombre grandissant de documents de travail sont désormais accessibles sur simple demande. Quant à la Commission et au Parlement, de nouveaux registres et bases de données en ligne (étudiés par Cécile Robert) permettent d'en suivre de façon rapprochée les processus décisionnels et les relations avec la société civile organisée.

Que nous apprend l'avènement de la transparence sur les transformations de nos démocraties contemporaines ? Une abondante littérature spécialisée est consacrée à cette question. Elle y a été principalement envisagée sur deux dimensions. La première concerne les interprétations à donner à son essor. Celui-ci y est majoritairement analysé comme une composante d'un processus plus vaste d'expansion de la démocratie à l'échelle mondiale, s'inscrivant dans une conjoncture historique marquée par une « demande » sociale, figurée par les mouvements pro-transparence (Maiani et al., 2011). Des comparaisons internationales démontrent la multiplication, à travers le monde, de dispositifs associés à la transparence (Landman, 2013) : *ombudsman* (Erkkilä, 2012), lois relatives à l'accès à l'information (Berliner, 2014 ; Michener, 2011), dispositifs de régulation du lobbying (Chari et al., 2010). Elles mettent en avant les fondements « philosophiques » sur lesquels repose le discours pro transparence, et leur congruence avec les principes démocratiques (Custos, 2014). Des lectures plus critiques de la transparence sont toutefois défendues (Hood et Heald, 2006), notamment par des auteurs qui l'analysent comme l'un des avatars du néo-libéralisme et l'une des caractéristiques des modes de gouvernement qu'il inspire, promouvant la surveillance généralisée et l'auto contrôle (Garsten and Lindh de Montoya, 2008 ; Birchall, 2011, 2015).

Une seconde dimension de la réflexion sur la transparence concerne ses conséquences sur les systèmes politiques. Il s'agit d'observer si les retombées positives promises par la transparence – « l'efficience, la réduction de la corruption et le renforcement de la légitimité » (Meijer et al., 2012, 14) – sont bien au rendez-vous. Il existe un certain nombre d'ouvrages et d'articles positifs à cet égard. Ils pointent les bénéfices en termes de démocratie (Lathrop et Ruma, 2010 ; Noveck, 2009) et d'efficacité de la prise de décision (Hagemann, Franchino, 2016). Nombreux sont cependant les travaux qui soulignent les effets insuffisants, voire « pervers » des politiques de transparence. Sans mettre en doute leur bien-fondé, ils en incriminent plutôt les modalités de mise en œuvre, à partir de trois principales perspectives.

La première d'entre elles consiste à mesurer l'effectivité de leurs instruments. C'est le cas, par exemple, des études sur l'encadrement du lobbying : elles comparent les modèles nationaux existants, à partir de critères tels que le degré de contrainte, ou encore l'étendue, et la précision des informations demandées (Chari et al., 2010 ; Chari et Crepez, 2018 ; Holman et Luneburg, 2012).

---

<sup>2</sup> Une déclaration annexée au traité et relative au droit d'accès à l'information indique que « *la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration.* » Toutefois seule la publication des actes juridiques au JO est prévue par le Traité lui-même. La transparence est considérée comme ayant intégré le texte des traités par celui d'Amsterdam (article 1, alinéa 2 : « *les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens.* ») (Grard, 2000).

S'intéressant aux acteurs placés sous le regard des dispositifs de transparence, un second ensemble de travaux observe comment ils s'accommodent des dispositifs, s'en protègent, et parfois les déjouent. S'inspirant des réflexions sur la fonction sociale du secret et son caractère irréductible (Costas et Grey, 2016), des chercheurs analysent les formes de résistance institutionnelle et/ou organisationnelle à la transparence (Heald, 2012 ; Pasquier et Villeneuve, 2007). Celles-ci peuvent passer par la négociation de nouveaux régimes d'exception ou de formes de droit au secret comme le montre Deirdre Curtin (2013) à propos de l'exécutif européen. Des stratégies d'adaptation plus informelles (Cheney et Christensen, 2015) sont également mises en œuvre, consistant par exemple à ajuster les comportements et discours lorsqu'ils sont observés (Elster, 2015 ; Hood, 2007 ; Naurin, 2007) et à réaménager des espaces confidentiels pour débattre plus librement (à l'image des ministres et représentants nationaux au Conseil : Cross et Bolstadt, 2015 ; Novak, 2011, 2013). Insistant sur les comportements induits par la transparence, une telle perspective alimente parfois des conclusions plus critiques à son endroit, soulignant ses externalités négatives et les risques qu'elle ferait courir, de ce fait, aux systèmes politiques (Cross, 2013 ; Fenster, 2006 ; Lord, 2006 ; Stasavage, 2004).

Une troisième interrogation porte enfin sur les reconfigurations du rapport des gouvernés aux gouvernants qui seraient favorisées par la transparence. Certaines enquêtes, fondées notamment sur des expérimentations, s'attachent à mesurer l'impact des politiques de transparence sur la légitimité accordée par les citoyens aux décideurs et à l'action publique (Blenkinsopp et Park, 2011 ; Cole, 2019 ; De Fine Licht et al., 2014 ; De Fine Licht et Naurin, 2015 ; Welch et al., 2005). D'autres s'intéressent, dans une perspective proche, à la façon dont la politique de transparence pourrait s'articuler avec la promotion de la participation : ils soulignent qu'elle est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la démocratisation des processus décisionnels européens (Curtin et Mendès, 2011 ; Héritier, 2003 ; Meijer et al, 2012).

Dégageant de nombreuses pistes de réflexion, ces recherches, en lien avec leurs inscriptions disciplinaires (relevant principalement du droit, des théories critiques en gestion ou de la « social theory »), développent toutefois des approches de la transparence qui demeurent majoritairement abstraites et normatives. A l'exception notable des enquêtes sur le Conseil (Meijer, 2013 ; Novak, 2013), les travaux questionnent rarement la nature du « consensus » suscité par la transparence (en particulier ses conditions sociales et politiques), et sa traduction dans des dispositifs concrets ; ils tendent également à analyser ses « effets inattendus » comme un dévoiement de son principe. Une telle perspective ne permet pas de rendre compte de la variété des politiques de transparence (dont celles qui sont analysées dans ce dossier), sous l'aspect des contextes et modalités selon lesquelles elles ont été mises en place, comme sous celui des formes contrastées (types d'instruments, degrés de contrainte) qu'elles prennent. Elle n'éclaire pas non plus les raisons pour lesquelles ces politiques sont chaque fois soutenues par un ensemble d'acteurs (appartenant au monde politique, à la haute fonction politique, aux groupes d'intérêts économiques ou encore aux ONG) dont les positions à l'égard de la transparence sont a priori très différentes.

Souhaitant comprendre comment la transparence vient aux institutions et systèmes politiques, à mettre en lumière ce qu'ils en font autant que ce qu'elle leur fait, les articles réunis dans ce dossier adoptent une approche un peu différente (RFAP, 2018 ; Robert, 2017). Plutôt que de définir, in abstracto, ce qu'est, ou devrait être, la transparence, ils s'attachent, d'une part, à identifier les sens que lui donnent ses différents promoteurs : il s'agit de s'intéresser aux luttes pour en définir les contenus, aux acteurs qui s'y engagent et aux logiques qui les animent. De ce fait, une telle perspective accorde, d'autre part, un rôle explicatif central aux usages que ses promoteurs font et/ou attendent de la transparence. La

variété de ces usages permet en effet de rendre compte de la plasticité des instruments de transparence. Elle éclaire également la diversité des motifs et vecteurs de l'investissement d'acteurs très hétérogènes dans la genèse et le déploiement de ces politiques.

Conduites dans cette perspective, les enquêtes rassemblées dans ce dossier donnent à voir l'ambivalence de la transparence et s'efforcent d'en comprendre le succès dans des contextes variés, et à différents moments de sa mise en politiques. L'article de Jana Vargovcikova porte sur les réformes des réglementations du lobbying, conduites en Pologne et en République tchèque entre 2002 et 2017 : elle s'interroge sur leur concomitance avec l'entrée de ces pays dans l'UE, mais aussi sur leurs devenir contrastés. Réfutant la thèse d'une européanisation de l'encadrement des groupes d'intérêts impulsée par Bruxelles, elle met en évidence le poids prépondérant des configurations et logiques nationales dans la formulation et l'issue de ces projets. Guillaume Courty et Marc Millet s'intéressent, dans une perspective proche, aux débats préalables à l'adoption, par la loi dite Sapin II, en France, d'un dispositif national d'enregistrement des lobbyistes, consacrant la « normalisation » de cette pratique. Ils montrent également que les références à l'UE, lorsqu'elles existent, ne se comprennent que dans le cadre de mobilisations parlementaires, de lobbyistes et d'ONG qui poursuivent leurs propres enjeux au niveau national. C'est à l'échelle du Conseil de l'UE que Maarten Hillebrandt poursuit une réflexion similaire : il s'attache à identifier les conditions de possibilité de ces réformes dans une institution pourtant réputée pour son attachement au secret. Ici encore, les injonctions à la transparence ne suffisent pas seules à expliquer les basculements, lesquels ne sont pas univoques : loin d'être assiégé, le Conseil s'y adapte, et se les approprie tout en s'en préservant, suivant des logiques aussi bien stratégiques, que cognitives et institutionnelles. Si aujourd'hui le médiateur semble n'exister que pour promouvoir la transparence, l'article d'Hélène Michel montre que ce rôle est le produit d'une histoire plus complexe. Créée par le Traité de Maastricht, l'institution s'est progressivement appropriée le sujet, et appuyée sur certaines ONG pro transparence, pour étendre ses prérogatives : elle a contribué, ce faisant, à donner une portée nouvelle à la transparence, bien au-delà de la seule publicité, et à l'ériger en norme de « bon gouvernement ». La contribution de Cécile Robert s'intéresse enfin aux dispositifs de production et mise à disposition des données de transparence. Mettant l'accent sur les attentes et stratégies très différentes, voire adverses, que suscite la politique européenne de transparence, elle observe comment celles-ci se confrontent au cours de la fabrication des données puis à travers leur exploitation et diffusion.

De l'ensemble de ces enquêtes se dégage un certain nombre de résultats sur trois dimensions complémentaires. (1) La première ressort de l'analyse des contextes – international, politique, organisationnel – dans lequel prennent place ces réformes : des éléments communs y ont concouru et constituent les conditions de félicité du discours de promotion de la transparence. Parmi celles-ci, il faut évoquer les organisations internationales (OI mais aussi ONGI) et leur contribution à la rationalisation et la légitimation de ce discours, le rôle joué – aux plans technique comme politique – par l'activisme numérique et les mobilisations en faveur de l'open government, ou encore la place conférée aux instruments de transparence par les réformes néo-managériales, notamment dans les institutions européennes. (2) Comme l'illustre cependant la variété des dispositifs de transparence étudiés dans ce dossier, voire l'échec de certains d'entre eux comme en République tchèque, la conjonction de ces éléments ne suffit pas à faire advenir partout les mêmes réformes. Celles-ci dépendent centralement des configurations locales où elles sont élaborées et mises en œuvre. Les articles permettent d'identifier différents usages de la transparence qui renvoient aux positions – objets, utilisateurs, gardiens de la transparence – occupées dans ces politiques mais aussi aux sens que les acteurs lui donnent. (3) Le choix dans les enquêtes de reconstituer la genèse de

ces politiques et de suivre le développement de leurs dispositifs permet enfin d'esquisser une réflexion sur leurs effets : entre promotion de la transparence et nouveaux droits au secret, comment se reconfigurent la production et l'accès à la connaissance ? Quelles transformations la transparence favorise-t-elle des façons de construire l'action publique ?

## **Un contexte favorable : les conditions de félicité de la promotion de la transparence depuis le tournant du siècle**

Bien qu'elle occupe une place de choix dans l'actualité, la transparence n'est pas une invention récente. La plupart des travaux fait remonter les origines de la notion au siècle des Lumières, évoquant les vertus que lui prêtent Rousseau, puis Kant, et les liens qu'ils établissent entre secret et corruption (Hood, 2006). Plus centrale encore est la figure de Jeremy Bentham, dont le modèle d'architecture pénitentiaire du *Panopticon* et sa devise (« *the more strictly we are watched, the better we behave* ») symbolisent bien l'intérêt pour la transparence en raison des formes d'auto contrôle qu'elle favorise. Comme le souligne Hood (2006), à ce premier sens de la transparence qu'est l'exposition à la « *public scrutiny* », s'ajouteront ceux de la conformité aux lois – et donc de la prévisibilité – de l'action gouvernementale, puis de la publicité des discussions préalables à son orientation (celle des débats parlementaires constituera, dans la doctrine libérale, un élément essentiel du bon gouvernement (Le Torrec, 2005)).

La définition de la transparence est ainsi aussi fluctuante que son histoire est ancienne. Les articles de ce dossier témoignent qu'il en est de même depuis la fin du siècle dernier. La sociogenèse des politiques de transparence montre en particulier que leur histoire croise celles de trois autres politiques qu'elles recouvrent partiellement et qui ont connu un essor important : la lutte contre la corruption, la promotion de l'open government et enfin celle de la « société civile organisée » et de sa participation à la conduite de l'action publique. Comme le soulignent par exemple les articles d'Hélène Michel et Maarten Hillebrandt, la transparence introduite dans les années 1990 au sein des institutions européennes, suite au Traité de Maastricht (déclaration 17 et création du médiateur européen), renvoie plutôt à l'objectif d'une démocratisation administrative, concrétisée par le règlement 1049/2001 sur l'accès aux documents (UE, 2001). Elle intègre aujourd'hui les questions relatives à l'éthique des fonctionnaires et la moralisation de la vie politique, et se trouve aussi étroitement liée au principe d'ouverture<sup>3</sup> et légitimée par la nécessité d'« encourager les Européens à participer plus activement à la vie démocratique de l'UE<sup>4</sup>. »

## **Les OI et OING hérauts de la transparence : l'internationalisation d'un mot d'ordre**

Ces transformations sont à relier au contexte international (et européen) dans lequel elles prennent place, et plus particulièrement aux organisations internationales (OI). Comme

---

<sup>3</sup> La nouvelle version de l'ancien article 255 TCE sur la transparence est désormais précédée dans le Traité de Lisbonne (art 15, TFUE) de la formule suivante : « 1. Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture. »

<sup>4</sup> Page du site de la Commission consacré à la présentation des dispositifs de transparence. La phrase citée est précédée de la mention suivante : « Les citoyens européens ont le droit de savoir comment les institutions européennes prennent leurs décisions, qui est associé à ce processus et quels documents sont élaborés dans le cadre de la préparation et de l'adoption des actes juridiques. Ils peuvent demander l'accès à ces documents et faire connaître leur point de vue. En outre, les citoyens ont le droit de savoir qui bénéficie de fonds provenant du budget de l'UE. » ([https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency\\_fr](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency_fr))

le rappellent les articles de Jana Vargovcikova et de Guillaume Courty et Marc Millet, c'est par exemple dans le cadre de la lutte contre la corruption, terrain sur lequel les OI se montrent particulièrement actives à partir de la fin des années 1990, que sont pensés et diffusés les dispositifs de transparence en matière de lobbying. Plusieurs éléments amènent à s'intéresser à la dimension internationale des réformes étudiées : leur caractère concomitant (à l'échelle d'une décennie), mais aussi leurs promoteurs et les instruments utilisés. L'éthique des fonctionnaires, la gestion des conflits d'intérêt, la moralisation de la vie politique, l'encadrement des relations avec les groupes d'intérêt sont autant de sujets qui mobilisent tant l'OCDE, le Conseil de l'Europe ou encore les organisations des Nations Unies (Banque Mondiale, Fonds Monétaire International) que des ONGI, comme *Transparency International* (Robert, 2017). Il en est d'ailleurs de même des mesures en faveur du droit à l'information (Michener, 2011), ou des dispositifs comme le médiateur (Erkkilä, 2012).

Ces acteurs déploient par ailleurs des stratégies qui donnent légitimité et visibilité aux instruments de transparence. De façon classique tout d'abord, le fait qu'ils soient promus et adoptés à l'échelle internationale permet de les présenter comme des méthodes « neutres » et éprouvées au service d'une gouvernance efficace (Erkkilä et Piironen, 2014). Leur diffusion est également facilitée par la mise en réseaux de promoteurs nationaux « multipositionnés » (Courty et Millet), invités dans le cadre de l'OCDE ou le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (Greco)<sup>5</sup> à échanger leurs bonnes pratiques. Elle est encore encouragée par la mise en comparaison systématique des dispositifs nationaux, sur le mode du classement dont l'ONGI *Transparency International* fait par exemple grand usage, ordonnant les pays en fonction d'un indice de perception de la corruption ou de l'arsenal législatif et réglementaire mis en place pour la contrôler (*Transparency International*, 2015). La transparence de l'action gouvernementale, et la liberté d'accès à l'information, sont enfin promues par les institutions financières internationales comme des conditions de la performance économique des pays et notamment de leur attractivité pour les investisseurs étrangers (Stiglitz, 2008), comme l'illustrent les exigences formulées à l'endroit de la Grèce par la Troïka (Hamm, 2018).

Aussi intense que paraisse l'activisme des OI et ONGI autour de la transparence, il ne doit pas toutefois conduire à analyser les réformes dans ce domaine comme le produit uniforme de leur seule influence. D'une part, même à l'échelle de l'Union européenne, les situations diffèrent parfois fortement d'un pays à l'autre, y compris parmi les derniers à avoir adopté des dispositions relatives au lobbying. Comme le souligne Maarten Hillebrandt, ces rapports différents à la transparence s'inscrivent dans le prolongement de traditions administratives remontant parfois au XIX<sup>ème</sup> siècle, et se projettent encore dans les négociations au Conseil concernant les modèles à privilégier pour l'UE. Ces négociations ont longtemps opposé le « *Gang of Four* », rassemblant la Suède, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas défenseurs d'une plus grande transparence, à des Etats membres durablement réticents comme la France et le Royaume Uni.

D'autre part, et surtout, la sociogenèse des réformes récentes invite à une lecture plus complexe de « l'influence internationale ». Les enquêtes conduites sur les cas tchèque, polonais et français dans ce dossier témoignent du rôle central joué par les acteurs et les enjeux nationaux, contrastant avec le faible investissement des exportateurs putatifs (OI, UE) sur le terrain, à l'exception peut-être de *Transparency International* en République tchèque. Par ailleurs, les acteurs locaux sont loin de se référer systématiquement à des modèles étrangers. Ces références peuvent en outre se révéler cosmétiques, comme dans le cas français (Courty et Millet), et/ou purement stratégiques : c'est le cas par exemple du rapport de la

---

<sup>5</sup> Créé en 1999, il réunit 48 pays européens et les États-Unis.

Banque mondiale recommandant l'adoption, en Pologne, d'un registre des lobbyistes, commandé en réalité par le Premier ministre pour conforter sa position contre ses adversaires politiques (Vargovcikova). Pour toutes ces raisons, enfin, ce sont, plutôt que ceux des Etats membres ou des institutions européennes, les exemples canadien et américain, plus anciens et mieux connus, qui, en matière de lobbying, semblent constituer des sources d'inspiration et/ou d'autorité.

## **L'essor des technologies numériques : une nouvelle dimension pour la transparence**

Un second vecteur de l'essor et de la transformation des politiques de transparence renvoie aux évolutions technologiques et politiques suscitées par l'outil informatique et le développement d'internet. A partir des années 1990, le fait de pouvoir mettre en circulation une quantité presque infinie de données, en temps réel, et de les rendre accessibles à tout citoyen équipé d'un ordinateur et raccordé au réseau, va donner une dimension nouvelle à l'accès à l'information publique. Les capacités techniques offertes par ces innovations bousculent les pratiques administratives de plusieurs façons.

L'enquête de Maarten Hillebrandt sur le Conseil montre d'abord qu'elles ont une force propre de conviction et peuvent amener les acteurs à offrir davantage d'informations par ce biais. Le Conseil a adopté le principe d'un registre en ligne pour l'accès à ses documents de travail, afin de soulager l'administration de la charge consistant à répondre de façon individuelle à chaque sollicitation. Mais cette décision a des conséquences : d'une part, tout document ayant fait l'objet avec succès d'une demande d'accès individuel est mis en ligne et disponible à tous, venant enrichir le stock d'archives offertes ; d'autre part, comme l'article en fait l'hypothèse, la facilité d'usage de ce nouvel instrument contribue à normaliser ces demandes et à disposer favorablement les fonctionnaires du Secrétariat général à leur endroit.

Des logiques partiellement similaires sont à l'œuvre, à une échelle beaucoup plus large, en ce qui concerne la promotion de l'open data puis de l'open government. Parmi les revendications qui ont émergé des premiers mouvements issus d'utilisateurs d'internet défendant l'autonomie du « cyberspace » et l'émancipation par le web (Cardon, 2010 ; Goëta et Mabi, 2014), la demande que les données publiques soient ouvertes, c'est-à-dire accessibles à tous et susceptibles d'être réutilisées librement, sans obstacle technique (logiciels spécifiques) ou juridique (droits d'auteur), aura une portée importante. Les visées de cette revendication partagent ceux qui la portent (Robinson et Yu, 2012). Tandis que certains activistes y voient principalement un enjeu de progrès technologique, elle a pour d'autres une dimension morale et politique : elle repose sur l'idée qu'internet peut et doit transformer les pratiques démocratiques. En donnant aux individus un libre accès aux données, et la possibilité d'interagir avec leurs concitoyens comme avec le gouvernement, l'open data permettrait de construire, avec l'appui de leurs usagers, des politiques plus pertinentes.

Ces visions différentes sont représentées parmi la trentaine de personnalités du monde militant sur internet, qui se rencontrent en 2008 à Sébastopol (Californie) pour formaliser une définition de l'open government data, et en promouvoir le principe<sup>6</sup>. Sponsorisés par la *Sunlight Foundation*, *Yahoo* et *Google*, ils identifient huit critères<sup>7</sup> (auxquels la *Sunlight Foundation* ajoutera par la suite la gratuité), devant être respectés par les autorités publiques désireuses de s'engager dans ce mouvement. Ce travail de formalisation a des conséquences

---

<sup>6</sup> Voir sur cette histoire, Goëta et Mabi, 2014, qui citent également Morozov, 2013.

<sup>7</sup> Les données doivent être complètes, ainsi que brutes ou primaires. Elles sont opportunes (à jour) et accessibles à tous. Elles doivent être exploitables, et non-propriétaires, mais non discriminatoires. Elles sont permanentes et constamment libres de droit. Elles doivent enfin être gratuites.

pour les politiques de transparence. Il va tout d'abord rapidement connaître une traduction institutionnelle : sujet au cœur de la première campagne de Barack Obama, l'open government a été l'un des projets phare de son administration. Parmi les premières décisions adoptées par le président, figure la mise en place de nouveaux portails, donnant accès à des informations inédites et invitant les citoyens à contribuer. L'initiative connaît par ailleurs une diffusion rapide à l'échelle internationale, facilitée par la mise à disposition en open source du dispositif « data.gov » que de nombreux pays vont réutiliser (Birchall, 2015), et soutenue par la diplomatie américaine. C'est sous le haut patronage d'Hillary Clinton, alors secrétaire d'Etat, qu'est lancé, en 2011, l'*Open Government Partnership* (OGP). L'OGP rassemble des pays (plus de 70 en 2018, dont la France) s'engageant à mettre en œuvre un « gouvernement ouvert » soit : « promouvoir la transparence de l'action publique et la gouvernance ouverte, améliorer la participation citoyenne à l'élaboration des politiques publiques, renforcer l'intégrité publique et combattre la corruption, ceci grâce notamment aux nouvelles technologies et au numérique<sup>8</sup> ». Les principes de Sébastopol ont également été repris dans une charte adoptée en 2013 par le G8<sup>9</sup>.

Participant à la redéfinition institutionnelle des politiques de transparence, les outils et mouvements liés à l'univers du numérique rendent aussi possibles d'autres usages, offrant à la transparence de nouveaux promoteurs (Parasie, 2013). C'est ce qu'illustre l'exemple des données de transparence mises en ligne par la Commission et le Parlement (article de Cécile Robert). La demande des ONG qu'elles soient « brutes » et librement exploitables répond à leur volonté de les utiliser pour susciter le concernement et l'indignation. Outre la facilité d'accès, il s'agit de pouvoir les analyser sans que leur encodage préalable dans des catégories institutionnelles n'y fasse obstacle, et de pouvoir en modifier librement l'agencement (en créant des interfaces qui en proposent de nouvelles lectures). Mais ces données sont aussi recherchées par les acteurs économiques et notamment les lobbyistes, qui peuvent en faire un usage professionnel et les monétiser, évoquant encore la double paternité de l'open data, où cohabitent, depuis l'origine, enjeux économiques et citoyens (Goëta et Mabi, 2014, p.84).

## **La transparence : un équipement des réformes néo-managériales**

Les réformes managériales introduites dans de nombreux pays de l'UE dès les années 1990 (Pollit et Bouckaert, 2004) et dans les institutions de l'UE la décennie suivante représentent enfin un troisième élément de contexte susceptible d'éclairer le succès de la politique de transparence, comme ses inflexions. Constituant l'un des trois mots d'ordre du triptyque managérial (Bezès, 2007), avec « l'ouverture » et la « redevabilité » (*accountability*), la transparence partage avec le nouveau management public des ressorts communs de légitimation. Ses instruments peuvent en outre apparaître comme des solutions aux problèmes et enjeux identifiés par le discours managérial et « équiper » les réformes qui s'en inspirent.

Comme les réformes managériales, les politiques de transparence se présentent tout d'abord comme des réponses à une crise de légitimité des démocraties représentatives, liée aux mauvais comportements de leurs élites politiques et aux dysfonctionnements de leurs bureaucraties. C'est particulièrement vrai à l'échelle européenne. Les premières mesures sont rapportées à des événements fondateurs : la volonté de susciter l'adhésion des citoyens au projet européen et de réagir au vote négatif des Danois, au moment du Traité de Maastricht ; la gestion du scandale suscité par la démission de la Commission Santer suite à des

---

<sup>8</sup><https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-numerique/actualites/partenerariat-pour-un-gouvernement-ouvert-ogp/article/qu-est-ce-que-l-ogp>  
<sup>9</sup><https://opendatacharter.net/history>.

allégations de mauvaise gestion (article de Maarten Hillebrandt). Par la suite, à partir des années 2000, chaque réforme de transparence est justifiée, par ses concepteurs, comme une réponse indispensable à la perte de légitimité de l'UE et de ses institutions. Plus récemment, c'est au secours de l'expertise que la transparence a encore été appelée. A l'exemple de la dernière mesure proposée au printemps 2018 par la Commission et relative à la transparence du processus d'évaluation scientifique, significativement présentée par le vice-président Timmermans comme « nécessaire [pour] que les citoyens continuent de croire que le système [...] fonctionne bien<sup>10</sup>. » Pour leur part, les mobilisations pro transparence exploitent largement les scandales touchant les institutions, en particulier ceux qui concernent leur proximité avec l'univers du lobbying (Robert, 2017) : le pantouflage des anciens commissaires, les conflits d'intérêts ou encore les emplois secondaires des députés. En matière d'expertise, l'annonce de mesures de transparence (Commission européenne, 2018a) fait suite aux révélations relatives à ses processus de fabrication et au fonctionnement de ses agences (conflits d'intérêt et pratiques de revolving door dans les panels de l'EFSA - l'Agence européenne de sécurité des aliments, qualité discutée des rapports scientifiques fournis par les industriels aux agences européennes, etc.). Ces scandales se sont en outre traduits, dans le cas du glyphosate, par le dépôt d'une initiative citoyenne européenne ayant rassemblé plus d'un million de signatures à l'automne 2017. Les réformes nationales analysées dans ce dossier mobilisent également des formes de justification similaires, qu'il s'agisse de « [restaurer] [le] capital symbolique des parlementaires » en France, ou de mettre en avant la détermination à lutter contre la corruption des élites politiques, en Pologne et en République tchèque.

Adoptées à la faveur de ce contexte, les politiques de transparence qui viennent « équiper » les réformes néo-managériales connaissent de ce fait une inflexion particulière. C'est sur la surveillance – des acteurs politiques et administratifs bien plus encore que des groupes d'intérêts – que se concentrent les instruments développés au cours de la dernière décennie. Codes de déontologie, déclarations de conflits d'intérêts, publicité des agendas sont présentés comme autant d'éléments garantissant la possibilité d'un contrôle sur les élus et les fonctionnaires, qu'il s'agisse de leurs relations avec les lobbyistes ou bien de la façon dont ils consomment l'argent public. Une partie croissante des requêtes formulées aux institutions, par les ONG ou des parlementaires, au nom de la transparence relève en effet de ce second thème, dans une logique comptable. Ces deux dernières années, deux des quatre principaux dossiers portés par l'ONG *Access Info Europe*, à la pointe des mobilisations pro-transparence, concernaient le contrôle des dépenses (celles des commissaires pour leurs déplacements et celles des agences européennes). Quant à la consommation des indemnités de frais généraux par les députés, elle est la cible de l'initiative « MEP's project<sup>11</sup> » portée depuis 2015 par des journalistes originaires de tous les Etats membres au nom de la transparence, et relayée par les Verts au Parlement.

Les mesures de transparence adoptées ces dernières années présentent en outre d'autres affinités avec le discours néo-managérial : elles visent, on y reviendra, à renforcer la redevabilité (*accountability*), à l'exemple des mesures visant à publiciser les votes des Etats membres, au Conseil ou dans le cadre de la comitologie. Plus largement, les dispositifs de traçabilité (empreinte législative, publicité des agendas) sont souvent présentés comme des façons de contraindre les acteurs concernés à rendre des comptes quant à la façon dont ils assument concrètement leurs fonctions politiques et/ou administratives. Comme le souligne par ailleurs Jana Vargovcikova dans ce dossier, la nature même des instruments choisis

---

<sup>10</sup> « Sécurité alimentaire : la Commission européenne dévoile ses propositions pour plus de transparence », *Le Monde*, 11/04/2018

<sup>11</sup> <http://www.ir-d.dk/the-meps-project/>.

évoque également cette proximité avec le discours du management : les mesures consistent pour l'essentiel en du « droit mou » (*soft law*) et privilégiant la pression par les pairs, le parangonnage et l'auto-régulation, à la contrainte juridique

Un dernier point de convergence avec les réformes managériales réside enfin dans le fait que les dispositifs de transparence participent à conforter, symboliquement et en pratique, la place centrale des groupes d'intérêt et de leur consultation dans le fonctionnement de l'UE. D'une part, ces politiques viennent consolider le rôle du lobbying : en le rendant légitime parce que transparent et en offrant à ses protagonistes des informations croissantes sur le processus décisionnel. D'autre part, la transparence est présentée, depuis la dernière décennie et de façon croissante, comme une façon de garantir non plus seulement la redevabilité mais aussi l'ouverture (« *openness* ») du processus décisionnel européen (Michel, 2018a,b et dans ce dossier). En absorbant ainsi l'enjeu participatif, la transparence ne vient pas seulement se draper dans sa légitimité et prétendre y répondre par ses dispositifs (laissant par exemple de côté le fait que les citoyens sont loin d'en être les principaux usagers) ; elle contribue aussi à asseoir l'idée qu'à l'échelle européenne, la démocratie peut et doit se rénover par la participation (Aldrin et Hubé, 2016), reléguant encore au second plan la démocratie représentative.

## **Un consensus produit par des attentes contradictoires : la transparence et ses usages**

Promues par les organisations internationales, alimentées par le développement des technologies numériques, en affinité avec le discours managérial, et se nourrissant de la critique des démocraties représentatives et de leurs dysfonctionnements, les politiques de transparence sont développées depuis une vingtaine d'années dans un contexte qui a contribué à en renouveler le sens et la légitimité.

Comme l'évoquent toutefois les différents articles de ce dossier, ces politiques ne s'imposent jamais de l'extérieur. Leurs destins contrastés dans les différents systèmes politiques et/ou institutions analysés ici, reposent sur des configurations locales qui ont en commun de rassembler autour de la transparence des acteurs très divers : au sein comme à l'extérieur des institutions, parmi les professionnels du lobbying et les groupes d'intérêts industriels et commerciaux aussi bien que chez les ONG qui en dénoncent les effets néfastes pour la démocratie.

En s'intéressant aux usages que ces différents acteurs entendent faire de la transparence, les articles du dossier éclairent les motifs variés de l'enrôlement de ces protagonistes dans la promotion de la transparence, et les définitions diverses qu'ils en défendent. Ils mettent également en évidence le fait que la transparence et ses dispositifs ne constituent pas seulement une contrainte, susceptible d'aménagements, mais aussi une ressource, y compris pour ceux qui en sont les objets.

## **Promouvoir la transparence : des entreprises de (re)légitimation**

Une première raison de promouvoir la transparence analysée dans ce dossier renvoie aux profits en termes de légitimité que ses défenseurs en attendent. De tels usages de la transparence reposent sur la légitimité singulière conquise par ce mot d'ordre, et participent à leur tour à la constituer en impératif. La force de cette injonction tient d'une part à la dimension morale du discours de la transparence, grâce à laquelle ses promoteurs peuvent se présenter comme les héros vertueux d'une lutte contre la corruption, les conflits d'intérêts, ou

encore la mauvaise gestion de l'argent public. Le ralliement progressif d'acteurs très divers à l'étendard de la transparence contribue d'autre part à lui conférer l'apparence d'une « cause » désintéressée, et presque indiscutable.

Sous cet aspect, la transparence se présente d'abord comme un discours « sans adversaires » (Juhem, 2001), et le consensus autour de son principe peut se décrire dans les termes utilisés par Michel Dobry (1986), soit une position dont il est devenu trop coûteux de s'éloigner. En outre, l'expression d'une opposition à la transparence est encore plus difficile pour les acteurs qui en sont les objets potentiels. Le discours de la transparence repose en effet sur le raisonnement selon lequel l'exposition à celle-ci garantit un comportement vertueux. Par suite, ceux qui la défendent, y compris pour eux-mêmes, apparaissent comme « n'ayant rien à cacher ». Tandis que le soupçon pèse d'emblée sur leurs adversaires que leur préférence pour le secret ne soit guidé par des motifs peu avouables et la volonté de dérober au regard des pratiques douteuses. Un tel raisonnement donne force au discours de promotion de la transparence mais également à ses dispositifs (article de C. Robert). C'est le cas par exemple du registre européen de transparence, ou encore des classements des pays en fonction de leur réglementation dans ce domaine : il s'agit en exposant les acteurs non-inscrits, ou les Etats dans lesquels les mesures sont les moins nombreuses et/ ou exigeantes, de les contraindre à s'enregistrer ou à adopter de nouvelles dispositions, pour lever les soupçons nourris par le défaut de transparence. D'autres situations analysées dans ce dossier montrent que, plus généralement, la promotion de la transparence, en actes et en discours, peut être une façon de se débarrasser de l'opprobre, de (re)conquérir une légitimité qui paraît écornée. C'est à la suite de scandales que les parlements européen comme français se sont engagés dans des réformes de transparence, utilisées comme des « technologies de résolution de ces crises » (G. Courty et M. Millet). La transparence apparaît enfin, aux échelles nationale et européenne, comme une façon pour les lobbyistes de « sortir de l'ombre » et de s'afficher comme les représentants d'une profession respectable, soumise à des règles et capable de s'exercer au grand jour. A contrario les conservateurs polonais se sont, pour leur part, opposés à des mesures de transparence au motif qu'elles contribueraient à légitimer le lobbying.

Le choix de la transparence n'est pas exclusivement le fait d'une stratégie de légitimation « en défense », une manière de « retourner le stigmat ». De nombreux acteurs analysés dans ce dossier s'en saisissent comme d'un instrument de distinction dans la compétition politique, afin de se présenter comme les seuls capables de résister à la corruption et donc d'y mettre un terme une fois au pouvoir. Cet usage de la transparence est particulièrement répandu dans les contextes nationaux (Pologne, République tchèque) où « ces enjeux de corruption [structurent] les compétitions [inter et intra] partisans » (J. Vargovcikova). En permettant à ses défenseurs de se poser en champions d'une croisade morale, la transparence constitue même, dans certains cas, un moyen de consolider leur légitimité et d'étendre leurs prérogatives. C'est le cas de la Cour de Justice de l'UE dont plusieurs arrêts depuis 2000 ont élargi le champ d'application de la transparence, en rejetant les demandes d'exemption posées par le Conseil (M. Hillebrandt). A travers son soutien au droit d'accès aux documents, la CJUE s'est discrètement autorisée à intervenir sur des sujets, ceux notamment des politiques étrangère et/ou commerciale, qui ne relèvent pas de son champ d'intervention directe. Certaines institutions vont plus loin encore : en faisant corps avec la transparence et en travaillant à l'incarner institutionnellement, elles ont profité de son succès politique pour revendiquer de nouvelles compétences et/ou consolider leur existence. L'histoire du médiateur européen restituée par Hélène Michel dans ce dossier en constitue une illustration exemplaire : elle montre comment l'institution s'est affranchie de son rôle initial (« de défense juridique de la citoyenneté européenne ») en étendant son action au droit d'accès aux documents, puis à la publicité des processus décisionnels, s'arrogeant un rôle de

« gardien de la bonne administration » et d'édition « des principes généraux de bonne gouvernance ». Des institutions homologues connaissent un destin similaire : outre les instances nationales inspirées elles-aussi du modèle de l'*ombudsman*, celles qui sont en charge de la transparence du lobbying mettent à profit sa construction en enjeu pour « élargir leur champ d'action ». A l'image du commissariat au lobbying canadien (Chari et al., 2010), la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (étudiée par G. Courty et M. Millet) se construit, à partir de son action en un matière de lobbying, un rôle d'expertise et de régulation, et se pose en référence internationale sur le sujet. Il faut souligner enfin que se légitimer par la transparence peut tout à fait se réduire à la seule promotion de son principe. Il est parfois le fait d'acteurs qui tentent par ailleurs de s'y soustraire pour eux-mêmes, à l'image de la CJUE qui a par exemple défendu plusieurs exceptions au droit d'accès à l'information dans des cas où « [ses] propres documents et 'l'administration de la justice' » étaient concernés (Curtin et Mendès, 2011, 108).

### **Fabriquer la transparence : des opérations de construction sociale de la réalité**

Un second type d'usages renvoie à la façon dont des acteurs, une fois visés par des dispositifs de transparence, s'attachent concrètement à en tirer parti. En écho aux travaux qui soulignent la nécessité de penser le couple transparence/secret autrement qu'en termes d'opposition (Birchall, 2011 ; Ringel, 2018), les observations réunies dans ce dossier suggèrent d'appréhender la transparence non pas comme la révélation d'une réalité préexistante, mais plutôt comme une mise en scène. Une telle perspective suppose d'abord de penser « contre » la rhétorique de la transparence et les métaphores qu'elle mobilise. Elle tend en effet à se présenter comme un simple dévoilement (à l'image du lever de rideau souvent utilisé dans les logos des programmes pro-transparence) de données et/ou d'activités offertes à la vue et à la connaissance du public. Valorisant le pouvoir et les vertus de la transparence, ce discours occulte le travail de sélection, et plus largement de construction, de ce qui est donné à voir, ensuite, par le biais de ses dispositifs.

Une première façon de procéder pour explorer cet usage de la transparence consiste à mettre en lumière les marges de manœuvre et de négociation dont disposent les « observés » quant au périmètre de leurs activités rendues visibles par le truchement de la transparence. La capacité des acteurs à déjouer les mesures de publicité de leurs débats, en taisant leurs désaccords et échanges préalables pour donner à voir l'image du consensus, a déjà été mise en évidence à propos du Conseil (Novak, 2011, 2013). Elle est ici observée à l'échelle des registres relatifs au lobbying (articles de G. Courty, M. Millet, J. Vargovcikova et C. Robert, dans ce dossier). Leur comparaison et, plus encore, l'analyse des débats qui président à leur définition montrent que la nature des informations jugées pertinentes, comme leur degré de précision, font l'objet d'âpres discussions entre groupes d'intérêts et avec les institutions, et débouchent sur des exigences de transparence très différentes d'un pays à l'autre.

Les données de transparence ne sont pas non plus homogènes au sein d'un même instrument. L'observation en coulisses du travail préalable à l'enregistrement et/ou la déclaration met en lumière les façons différenciées dont les acteurs observés investissent ce dispositif<sup>12</sup>. Agissant en fonction de calculs variés, ils exploitent aussi le fait que les catégories sur lesquelles se fondent les instruments de transparence (celles par exemple des dépenses liées au lobbying) se construisent chemin faisant, et demeurent labiles. C'est ce qu'illustrent par exemple les stratégies des très grandes entreprises inscrites dans le registre européen de transparence, lorsqu'elles choisissent de minimiser leurs moyens en lobbying

---

<sup>12</sup> Voir aussi sur ce point (François et Phélippeau, 2018).

(pour minorer leur poids financier et les risques qu'il soit assimilé à un excès d'influence), ou, au contraire, de calibrer leur déclaration sur celles de leurs concurrentes (afin d'éviter de se faire tourner en ridicule par les ONG pro transparence).

La transparence offre ainsi aux acteurs « observés » la possibilité de choisir de ce qu'ils donnent à voir, tout en le présentant comme vrai et « entier ». Ces derniers ne se contentent pas toutefois de limiter les effets de la visibilité, ils cherchent aussi activement à en tirer parti. Sous cet aspect, la transparence apparaît comme un puissant outil de communication. C'est particulièrement le cas lorsque les observés sont également les concepteurs des instruments : à travers ces derniers, et en se présentant comme les cibles privilégiés d'un intense lobbying, les institutions (le Parlement français, la Commission européenne) mettent en scène leur centralité dans le processus décisionnel (Courty, 2018 ; Courty, Millet, et Robert dans ce dossier). Symétriquement, leurs interlocuteurs parmi les groupes d'intérêts peuvent tirer profit de la publicité donnée à leurs interactions avec les institutions : comme l'évoque le cas des entreprises américaines ayant vu leur cours en bourse augmenter après leurs visites à la Maison Blanche (Brown et Huang, 2017), le nombre de rendez-vous avec les acteurs politiques et administratifs permet de témoigner de son activité et de faire valoir une audience et une légitimité institutionnelle, auprès des clients. Enfin, parce qu'ils mobilisent des catégories de classement officielles, les dispositifs de transparence sont l'instrument et le marqueur d'une reconnaissance, par les autorités, de la légitimité, éventuellement différente, des différents groupes d'intérêt à contribuer à l'action publique. Sous cet aspect, le choix de la frontière entre les organisations relevant d'un registre et celles qui n'en sont pas, comme celui des critères utilisés pour les différencier, dessinent bien des orientations politiques, et suscitent du reste, comme tels, des mobilisations (Robert dans ce dossier).

### **Exiger la transparence : le pouvoir de savoir et faire savoir**

Enfin, un troisième type d'usages de la transparence explorés dans ce dossier concerne sa mobilisation dans des relations de pouvoir. Plusieurs travaux récents ont abordé avec profit cette question à l'échelle européenne. Ils soulignent, d'une part, que les politiques de transparence, dans la mesure où elles règlent les interactions entre institutions, suscitent et reflètent des enjeux de pouvoir (Bjurulf et Elgström, 2004 ; Meijer, 2013 ; Hillebrandt dans ce dossier). Ils mettent en évidence, d'autre part, une tendance de l'exécutif (la Commission, mais aussi dans une large mesure le Conseil) à contourner ces règles, en recourant à des modes de délibération informels et donc non soumis à la publicité, et en maintenant le Parlement dans l'ignorance d'une partie du processus décisionnel et de ses enjeux (Curtin, 2014). Les articles rassemblés ici permettent d'explorer plus avant ces hypothèses. Ils s'intéressent aux affrontements inter-institutionnels autour de la transparence, mais aussi à la façon dont celle-ci peut concrètement servir de ressource dans cette perspective : qu'il s'agisse pour les acteurs « observants » de soumettre à leur contrôle les « observés », de les contraindre à rendre des comptes, et/ou d'exploiter les informations obtenues pour conquérir de nouvelles capacités d'action. Ils montrent également que ces usages ne sont pas seulement le fait des acteurs politiques et administratifs, mais aussi celui des groupes d'intérêt.

Parmi les revendications de transparence qui s'inscrivent dans cette perspective, on peut d'abord évoquer celles qui sont motivées par une participation plus active au processus décisionnel. C'est le sens des demandes réitérées de transparence du Parlement au Conseil (Hillebrandt dans ce dossier). Celles-ci sont une façon de rappeler symboliquement l'autre institution à ses devoirs. Elles visent aussi à permettre aux députés le plein exercice de leurs prérogatives : à l'exemple de leur droit d'information et de consultation en matière de

politique étrangère (Hillebrandt, 2017 ; Rosén, 2015). A contrario, les résistances qu'elles rencontrent peuvent, comme au Conseil, être guidées par le souhait de se protéger des interférences et d'affirmer une lecture stricte du partage des compétences. Des conflits similaires opposent le Parlement à l'administration européenne : les députés réclament plus de transparence en ce qui concerne l'élaboration des actes délégués et d'exécution pour pouvoir exercer de façon effective les prérogatives (droits de contrôle et de regard) qui leur ont été octroyées par le Traité de Lisbonne en tant que co-législateurs (Robert, 2018). Si ce type de revendications en matière de transparence est alimenté de façon privilégiée par les concurrences internes au triangle institutionnel européen, elles clivent également les institutions et amènent certains de leurs membres à construire des alliances avec l'extérieur. L'adoption du règlement 1049/2001 sur l'accès aux documents est par exemple le fait d'une coalition rassemblant des Etats membres pro-transparence et des acteurs extérieurs au Conseil (Hillebrandt dans ce dossier). De même que les acteurs les plus engagés en faveur de la transparence, au Parlement et à la Commission, s'appuient fortement sur le soutien actif des ONG pro-transparence pour modifier le rapport de force en leur faveur au sein de l'institution.

Plus généralement, les groupes d'intérêts sont concernés à double titre par ce type d'usage. En premier lieu, certains instruments de transparence, parmi les plus médiatisés, sont censés permettre le « contrôle » de celles de leurs activités dans et sur les institutions, à l'image de l'emblématique registre de transparence et de ses déclinaisons européenne et nationales. Dans le cas du projet défendu en Pologne par le parti Droit et Justice, cet instrument va jusqu'à servir des ambitions de mise sous surveillance des fonctionnaires et de la société civile, voire de dissuasion de ses interventions (Vargovcikova dans ce dossier). Dans les autres cas étudiés, et notamment à l'échelle européenne, ces instruments fonctionnent surtout comme une incitation à participer, même si celle-ci peut s'apparenter à une forme d'enrôlement, pour les plus critiques des ONG. Comme on l'a évoqué dans la partie précédente, la transparence, de plus en plus souvent confondue dans le discours institutionnel européen avec « l'ouverture » (Michel, 2018a et b, et dans ce dossier), constitue l'une des facettes d'une politique de promotion de la place des groupes d'intérêts dans la conduite de l'action publique. Replacées dans cette perspective, de nombreuses offres institutionnelles et demandes de transparence des « *stakeholders* » peuvent s'analyser, en second lieu, comme une façon d'offrir à ces derniers une meilleure connaissance du déroulement du processus décisionnel et de ses enjeux, et les moyens d'y participer. L'article de Cécile Robert évoque par exemple les nouvelles ressources que constituent les données de transparence pour les représentants d'intérêts, qu'il s'agisse de suivre les travaux des institutions, ou de surveiller à distance les concurrents en utilisant les dispositifs de traçabilité (agendas en ligne, empreinte législative, etc.). De même, la réforme des processus d'évaluation scientifique des risques en matière de sécurité alimentaire, proposée par la Commission (Commission européenne, 2018a) en avril dernier, et soutenue par plusieurs ONG, a pour objet de donner accès aux études remises par les industriels à l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). En ouvrant la boîte noire de l'expertise, il s'agit d'offrir la possibilité théorique d'une analyse et d'une contestation des travaux servant de fondement aux décisions, avant que ces dernières ne soient adoptées formellement.

Ressource pour l'action, l'information offerte par la transparence est également investie comme un moyen de faire agir et réagir ceux qui, par son truchement, se trouvent placés en pleine lumière. Ce recours à la transparence comme mode d'imputation des responsabilités joue un rôle important dans le développement des dispositifs européens. Si la tendance des acteurs politiques à chercher prioritairement à « éviter le blâme », identifiée par R. Kent Weaver (1986), ne s'invente ni ne s'observe exclusivement à l'échelle européenne, elle y est considérée comme prenant une forme et une intensité particulières. Le

fonctionnement du système politique européen – la répartition des compétences, l'éloignement des scènes politiques nationales et, surtout, « l'opacité » des processus décisionnels pour le grand public – permettrait à ses protagonistes et, en particulier aux gouvernements nationaux, de faire porter la responsabilité des décisions jugées coûteuses électoralement à « Bruxelles », et à la Commission. Suivant cette perspective, les acteurs politiques nationaux se rendraient coupables, non seulement de contribuer aux difficultés croissantes de légitimation rencontrées par l'UE, mais aussi de mentir à leurs concitoyens quant aux positions défendues en leur nom. Répandue bien au-delà des cercles académiques, cette lecture a d'abord permis à la transparence, en ce qui concerne la publicité des délibérations du Conseil, d'apparaître comme une exigence démocratique, et le moyen principal d'assurer l'*accountability* des Etats membres. Elle a pris encore une dimension nouvelle ces dernières années à l'occasion des difficultés rencontrées par la Commission dans la gestion de la comitologie : un certain nombre de décisions relatives à des dossiers sensibles, dont les autorisations de substances, telles que les OGM ou encore plus récemment le glyphosate, s'y sont révélées à la fois compliquées à prendre<sup>13</sup>, et très controversées (Robert, 2018). La Commission a considéré, de ce fait, qu'elle était quasi contrainte d'endosser des décisions qu'en réalité les Etats membres s'étaient arrangés pour lui faire adopter<sup>14</sup>. C'est principalement par des mesures de transparence – consistant dans la publicité des votes des Etats au comité d'appel, et la possibilité d'impliquer les ministres en cas de blocage (Commission européenne, 2017) – que l'administration européenne a tenté de trouver une issue à ses difficultés. Une logique similaire inspire la réforme des processus d'évaluation scientifique des risques en matière de sécurité alimentaire évoquée précédemment (Commission européenne, 2018a) : elle prévoit de renforcer la participation des Etats membres tout en la rendant plus visible. La transparence est perçue et présentée, dans le discours des institutions qui la promeuvent, comme une façon de « définir des orientations politiques plus précises et [d'introduire] davantage de responsabilité dans le processus décisionnel<sup>15</sup>. »

Si le « dévoilement » autorisé par la transparence permet de se décharger de la responsabilité d'une décision en la transférant sur d'autres, il peut aussi venir à l'appui d'un travail de mobilisation et de dénonciation. Reposant également sur la mise en visibilité et l'imputation, ces usages de la transparence visent des objectifs, et mobilisent des acteurs, très différents. Comme le montrent dans ce dossier les articles de Jana Vargovcikova, Hélène Michel et Cécile Robert, ils constituent, pour certaines ONG, la raison principale de leur soutien actif aux politiques de transparence. Les données rendues disponibles sont d'abord perçues comme le moyen de construire du concernement. Il s'agit par exemple de faire prendre conscience, aux citoyens, du rôle prépondérant des acteurs économiques dans la formulation de l'action publique, en mettant l'accent sur leurs ressources humaines et financières et leur accès aux processus décisionnels. C'est ensuite avec l'espoir de contraindre les pouvoirs publics à réorienter leur action que ce travail militant est engagé : confrontées, d'un côté, à l'objectivation de leurs préférences politiques sous-jacentes et, de l'autre, aux

---

<sup>13</sup> Aucune majorité suffisante ne se dégageant parmi les représentants nationaux, la Commission a souvent tranché en dernier recours.

<sup>14</sup> C'est le sens du propos tenu par son président, Jean-Claude Juncker, qui, à l'occasion de son discours sur l'état de l'Union en septembre 2016, annonçait la réforme : « *Ce n'est pas juste, lorsque les pays de l'UE ne peuvent se mettre d'accord sur l'interdiction ou non d'utiliser du glyphosate dans les herbicides, que le Parlement ou le Conseil force la Commission à prendre une décision. Nous allons donc changer ces règles.* » [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_fr.htm)

<sup>15</sup> Commission européenne - Communiqué de presse, Comitologie: la Commission propose davantage de transparence et de responsabilité dans les procédures de mise en œuvre du droit de l'UE, Strasbourg, le 14 février 2017, IP/17/264.

mobilisations citoyennes, les institutions n'auraient, espèrent les ONG, d'autre choix que de se réformer.

La transparence, par ses données, peut ainsi parfaitement servir des stratégies de (re)politisation, au sens où elle vient rendre visibles des préférences, des choix, et donc des marges de manœuvre et des responsabilités. Comme le rappellent les travaux sur les indicateurs (Bezès et al., 2016), ce fut d'ailleurs, dès les années 1960 et 1970, l'une des revendications centrales des mouvements libertaires, des droits civiques, ou féministes aux Etats Unis que d'obtenir de l'Etat des chiffres pour documenter les phénomènes qu'ils dénonçaient (Kurunmäki et al., 2016). L'essor des technologies numériques (voire supra, partie I) a donné une nouvelle dimension à ces usages militants des données en rendant théoriquement possibles leur co-production et leur diffusion à l'échelle mondiale. De nouveaux outils, tels que les bases de données en ligne, ont intégré le répertoire militant (Parasie, 2013), proposant par exemple à l'échelle européenne différentes visualisations et interprétations du rôle des groupes d'intérêts auprès des institutions. L'observation du travail de retraitement et de diffusion de ces données par différentes ONG pro transparence montre toutefois que la portée et la performativité politiques qui leur sont prêtées ne vont pas de soi (Robert dans ce dossier). Ces propriétés dépendent de la nature et de l'état des données, comme des relais qu'elles trouvent auprès des citoyens.

## **Ce que « change » la transparence**

Comment les articles rassemblés dans ce dossier peuvent-ils nous aider à penser les conséquences des politiques de transparence ? Ils confirment tout d'abord l'intérêt d'en reconnaître l'ambivalence et de renoncer à en identifier des effets identiques et univoques. Tant les facteurs ayant contribué à son essor à l'échelle internationale, que la diversité des attentes suscitées là où elles sont mises en œuvre, invitent à ne pas préjuger de leur sens mais à en faire une question de recherche. Les contributions de ce dossier montrent que seules les enquêtes empiriques permettent d'expliquer les formes différentes prises par les dispositifs de transparence, en fonction des acteurs qui les ont promues localement et de leurs rapports de force. Elles soulignent aussi la nécessité de saisir la transparence autrement que par les seuls discours qui la promeuvent, et de mettre l'accent sur ses dispositifs concrets, leurs usages, les ajustements qu'ils suscitent. La confrontation de ces papiers permet également de dégager des pistes communes autour desquelles prolonger la réflexion.

Un premier ensemble de questions soulevées par les politiques de transparence concerne le secret et plus généralement l'accès à la connaissance. A ce sujet, les observations rassemblées dans ce dossier rappellent, d'abord, que l'avènement de la transparence ne signifie pas la disparition du secret. D'une part, les dispositifs révèlent moins une réalité préexistante qu'ils ne la construisent en sélectionnant ce qu'ils donnent à voir. D'autre part, les politiques de transparence amènent les « observés » à tenter de déjouer leurs effets supposés (Hood, 2007 ; Novak, 2013)<sup>16</sup>. Enfin, le développement de dispositifs de transparence s'est accompagné, au cours de la dernière décennie, de demandes d'exemptions. Outre le maintien de certains dispositifs dans l'informalité comme la gouvernance de la zone euro (Puetter, 2006), le Traité de Lisbonne dégage par exemple la BCE, la BEI et la CJUE des obligations relatives à la publicité des documents. Quant à la négociation sur le nouveau règlement concernant l'accès aux documents, elle est bloquée au Conseil en raison de

---

<sup>16</sup> L'analyse des usages attendus conduite dans ce dossier permet d'ailleurs d'éclairer certaines de ces logiques d'adaptation : à l'exemple du formatage en amont des données de transparence par les lobbyistes et les institutions, ou, sur un autre plan, du déplacement de la négociation dans des espaces non concernés par l'obligation de publicité, visant dans les deux cas à contourner les stratégies d'imputation par la transparence.

l'opposition de certains Etats membres et agences qui souhaitent maintenir l'exceptionnalité de leur statut au regard de la transparence.

Ces éléments invitent à s'intéresser plus avant à ce qui apparaît comme un droit au secret et que, pour partie, les politiques de transparence dessinent en creux : d'une part, pour observer comment leurs arguments se répondent, et, d'autre part, pour en saisir les effets asymétriques. Si certaines institutions de l'UE sont porteuses de revendications dans ce sens, ce sont en effet les acteurs privés qui sont sans doute les plus directement concernés et les principaux bénéficiaires. En témoignent par exemple la directive sur le secret des affaires adoptée en 2016 (UE, 2016) et le caractère limité de la protection des lanceurs d'alerte organisée par la directive en cours de discussion depuis avril dernier (Commission européenne, 2018b).

Ainsi le trait commun à ces politiques de transparence et du secret pourrait être qu'elles participent conjointement à reconfigurer les capacités respectives des acteurs publics et privés à disposer de la connaissance. De même que le droit au secret semble aujourd'hui davantage protéger les acteurs économiques, les articles de ce dossier montrent que les obligations de transparence, et plus généralement la libération des données, pèsent beaucoup plus fortement sur les autorités publiques. Cette asymétrie a, à son tour, des conséquences qu'il conviendrait de questionner. Une première piste, ouverte par les travaux portant sur l'open government data, renvoie par exemple à son exploitation commerciale : parce que leur exploitation suppose des moyens importants, seuls les acteurs économiques seraient en mesure de l'opérer, pouvant ensuite revendre aux citoyens des informations tirées des données publiques (Birchall, 2015 ; Isaac, 2018). Plusieurs exemples sont évoqués dans des travaux récents, concernant par exemple la mise en ligne des informations cadastrales en Inde et leurs effets sur les stratégies d'emprise des terres par les catégories les plus aisées (Gurstein, 2011), ou encore, en Finlande, l'exploitation par le secteur privé des données publiques liées à l'Etat providence et au recensement, conduisant à rendre leur accès payant pour les citoyens et même pour les autres secteurs de l'administration (Erkkilä, 2012).

Une seconde série de questions soulevées par les politiques de transparence concerne leur place dans les transformations des démocraties contemporaines. Les articles de ce dossier mettent au jour les conceptions du « bon gouvernement » sur lesquelles reposent les mesures récemment adoptées, notamment à l'échelle européenne. A la suite d'autres auteurs, ils observent d'abord qu'elles s'appuient, pour se légitimer, sur une critique des dysfonctionnements de la représentation politique, et sur leur prétention à contribuer à des formes d'exercice du pouvoir plus participatives et inclusives. Ils montrent ensuite que les dispositifs de transparence participent en retour à légitimer la « démocratie des *stakeholders* » (Aldrin et Hubé, 2016) : en venant par exemple garantir la moralité du lobbying et en normaliser l'exercice, mais aussi en favorisant l'accès des représentants d'intérêts à un nombre croissant d'informations. Ils invitent enfin à poursuivre l'analyse des formes et pratiques démocratiques dessinées par les politiques de transparence sur deux dimensions.

La première renvoie à la place donnée concrètement au(x) citoyen(s) dans les politiques de transparence. Plusieurs travaux ont fait l'hypothèse que le citoyen s'y trouvait, plutôt qu'invité à participer, assigné à assurer par ses propres moyens l'audit de l'Etat et le contrôle du bon fonctionnement de ses administrations<sup>17</sup>. Ce dossier apporte des éléments

---

<sup>17</sup> Comme l'exprime par exemple Clare Birchall : « we can look at the specific subjectivity activated, communicated and supported by transparency technologies. This will enable us to move beyond the observation that transparency has neoliberal characteristics, towards an understanding of it as instrumental in modifying the democratic contract and producing subjects invested in the continuance of that modified contract. In a familiar move, data-driven transparency changes the rules of the game and the

empiriques à l'appui d'une telle interprétation en démontrant, tout au moins, le caractère évanescents des mesures visant à susciter l'intérêt des citoyens ordinaires pour les données, et à en favoriser l'appropriation. On pense par exemple aux services en charge de la transparence qui disent ne pas prêter d'attention aux usages citoyens de leurs dispositifs, et travailler plutôt pour des publics spécialisés (représentants d'intérêts, ONG pro-transparence, collègues dans les institutions). On pourrait aussi évoquer, sur un autre plan, les pratiques de plus en plus courantes de diffusion exclusive d'un nombre croissant d'informations et de documents en anglais, par contraste avec les politiques linguistiques volontaristes (étendant et systématisant la traduction des documents) des années 1980 et 1990, conduites au nom de la transparence administrative et du rapprochement entre l'UE et ses ressortissants.

Ces éléments éclairent par ailleurs le rôle potentiellement central des acteurs intermédiaires, occupant l'espace laissé vacant entre citoyens et dispositifs de transparence. Ils invitent plus généralement à s'intéresser aux usages politiques des données. Sur ce point, le dossier apporte des éclairages en pointant les obstacles auxquels se confrontent les acteurs qui en attendent « de nouvelles capacités à [...] indigner », (Parasie, 2013) comme les ONG pro transparence. Ces difficultés tiennent d'une part à la façon dont les données correspondent aux visions du monde de ceux qui veulent les mobiliser. En l'occurrence, les « encodages » politiques et institutionnels dont les données de transparence font l'objet avant d'être « libérées », témoignent de l'inégale capacité des enjeux à accéder à la visibilité par le truchement de la transparence. Sous cet aspect, les questions soulevées par la transparence font très directement écho à celles qu'évoquent les travaux sur les indicateurs et la quantification (Bezès et al, 2016)<sup>18</sup>. La portée politique des données de transparence demeure d'autre part conditionnée par l'intérêt qu'y trouvent les agents des institutions et en particulier les représentants politiques<sup>19</sup>. Au-delà de leur diffusion sur les sites militants d'ONG spécialisées, elle dépendra aussi de la façon dont les élus sauront les utiliser pour consolider leur participation au processus décisionnel européen, porter et politiser ces « nouvelles » indignations.

---

players' engagement and expectations. The burden of monitoring, regulating and translating the transactions of the state moves from the state to the responsabilized citizen: in order to fully participate, we are asked to be auditors, analysts, translators, programmers. » (Birchall, 2015, p. 190)

<sup>18</sup> « Si la multiplication des quantifications doit être vue aussi comme un fait de démocratie, alors la question de l'inégal accès à la quantification et de l'inégale représentation des questions dans les systèmes d'indicateurs doit être considérée comme un enjeu politique, ce qui est une manière de prolonger autrement les réflexions d'Alain Desrosières et Laurent Thévenot (1988) sur les formes de représentation politique incorporées dans les représentations statistiques. La capacité des indicateurs à entrer dans des dispositifs de gouvernement et à exercer des pouvoirs se pose donc. » (Bezès et al., 2016, p. 357)

<sup>19</sup> La façon dont les agents, dans les institutions, s'approprient les nouvelles informations rendues accessibles par les mesures de transparence pour consolider ou même inventer des modes de participation au processus décisionnel constitue un terrain d'observation important pour appréhender les « effets » de la transparence (Robert, 2018), bien qu'encore largement inexploré (voir cependant : Brandsma, 2012).

Aldrin Philippe et Hubé Nicolas (2016), « L'Union européenne, une démocratie de *stakeholders*. Des laboratoires du participationnisme à l'expérimentation démocratique », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n°2, p. 125-152.

Berliner Daniel (2014), "The Political Origins of Transparency", *Journal of Politics*, vol. 76, n°2, p. 479-491.

Bezès Philippe (2007), « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, n°35, p. 9-29.

Bezès Philippe, Chiapello Ève et Desmarez Pierre (2016), « Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *Sociologie du travail*, vol. 58, n°4, p. 347-369.

Birchall Clare (2011), "The Politics of Opacity and Openness. Introduction to 'Transparency'", *Theory, Culture & Society*, vol. 28, n°7-8, p. 7-25.

Birchall Clare (2015), "Data.gov-in-a-box. Delimiting Transparency", *European Journal of Social Theory*, vol.18, n°2, p. 185-202.

Bjurulf Bo et Elgström, Ole (2004), "Negotiating Transparency: The Role of Institutions", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n°2, p. 249-269.

Blenkinsopp John and Park Heungsik (2011), « L'influence de la transparence et de la confiance dans la relation entre corruption et satisfaction du citoyen », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 77, n°2, p. 251-273.

Brown Jeffrey R. and Huang Jiekun (2017), "All the President's Friends: Political Access and Firm Value", National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, n°23356, <<http://www.nber.org/papers/w23356>>.

Cardon Dominique (2010), *La démocratie Internet. Promesses et limites*, Paris, Seuil, collection « La république des idées »

Chari Raj, Hogan John and Murphy Gary (2010), *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester, UK: Manchester University Press.

Chari Raj, Crepez Michele (2018), "Assessing the Validity and Reliability of Measurements When Evaluating Public Policy", *Journal of Public Policy*, vol. 38, n°3, p. 275-304

Cheney George, Christensen Lars T. (2015). "Peering into transparency: Challenging ideals, proxies and organizational practices", *Communication Theory*, vol. 25, n°1, p. 70-90.

Cole Alistair (ed) (à paraître), "Trust-Transparency paradoxes", WISERD Working Paper, 2019-001, Cardiff, Pays de Galle.

Commission européenne (2018a), *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la transparence et à la pérennité de l'évaluation des risques de l'UE dans la chaîne alimentaire*, [COM/2018/0179 final - 2018/088]

Commission européenne (2018b), *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union*, [COM/2018/218 final - 2018/0106].

Commission européenne (2017), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (UE) n°182/2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission*, [COM(2017) 85/3]

- Commission européenne (2016), *Proposition d'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire*, [COM(2016) 627 final]
- Commission européenne (2006), *Livre vert Initiative européenne en matière de transparence*, [COM 2006, 194 final]
- Costas Jana, Grey Christopher (2016), *Secrecy at Work: The Hidden Architecture of Organizational Life*, Stanford, Stanford University Press
- Courty Guillaume (2018), *Le lobbying en France. Invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, Peter Lang, collection « La fabrique du politique ».
- Cross James P. (2013), "Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union", *European Journal of Political Research*, vol. 52, n°3, p. 291-315
- Cross James P., Bolstad Jörgen (2015), "Openness and censorship in the European Union: An interrupted time series analysis", *European Union Politics*, vol. 16, n°2, p. 216-240
- Curtin Deirdre et Mendès Joana (2011), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, n°137-138, p. 101-121.
- Curtin Deirdre (2013), "Official Secrets and the Negotiation of International Agreements: Is the EU Executive Unbound?", *Common Market Law Review*, vol. 50, n°2, p. 423-457
- Curtin Deirdre (2014), "Challenging Executive Dominance in European Democracy", *Modern Law Review*, 77(1), p.1-32
- Custos Dominique (dir.) (2014), *Transparency, a governance principle / La transparence, principe de gouvernance*, Bruxelles, Bruylant.
- De Fine Licht Jenny, Naurin Daniel (2015), "Open decision-making procedures and public legitimacy. An inventory of causal mechanism", in Elster Jon (ed), *Secrecy and Publicity in Votes and Debates*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 131-151.
- De Fine Licht Jenny, Daniel Naurin, Peter Esaiasson, Mikael Gilljam (2014), "When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship", *Governance*, vol. 27, n°1, p. 111-134.
- Dobry Michel (1986), « Le jeu du consensus », *Pouvoirs*, n°38, p. 47-66
- Erkkilä Tero (2012), *Government Transparency. Impacts and Unintended Consequences*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Erkkilä Tero and Piironen Ossi (2014), "(De)Politicizing Good Governance: The World Bank Institute, the OECD and the Politics of Governance Indicators.", *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 27, n°4, p. 344-60.
- Fenster Mark (2006), "The opacity of transparency", *Iowa Law Review*, 91, p. 885-949
- François Abel, Phélippeau Éric (2018), « Paraître transparent ? Les usages des déclarations d'intérêts des maires des grandes villes françaises », *Revue française d'administration publique*, n°165, p. 79-94.
- Garsten Christina and Lindh de Montoya Monica (eds) (2008), *Transparency in a New Global Order: Unveiling Organizational Visions*, Chentelham, Edward Elgar Publishing.
- Goëta Samuel et Mabi Clément (2014), « L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? », *Mouvements*, n°79, p. 81-91

- Grard Loïc (2000), « La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne », *Communication et organisation*, n°17 (URL : <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/2351>)
- Gurstein Michael (2011), "Open data. Empowering the empowered or effective data use for everyone ?", *First Monday*, vol. 16, n°2, (<http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/3316/2764>)
- Hagemann Sara and Franchino Fabio (2016), "Transparency vs efficiency? A study of negotiations in the Council of the European Union", *European Union Politics*, vol. 17, n°3, p. 408-428.
- Hamm Marylou (2018), "Transparency in the European Crisis: Between Ethicisation and Economicisation" in Foret François, Calligaro Oriane (eds), *European Values. Challenges and Opportunities for EU Governance*, London, Routledge.
- Heald David (2012), « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 78, n°1, p. 33-53.
- Héritier Adrienne (2003), "Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information", *Journal of European Public Policy*, vol.10, n°5, p. 814-833.
- Hillebrandt Maarten Z. (2017), "Transparency as a platform for institutional politics: The case of the Council of the European Union", *Politics and Governance*, vol.5, n°3, p. 62-74.
- Holman Craig and Luneburg William (2012), "Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform", *Interest Groups & Advocacy*, vol.1, n°1, p.75–104.
- Hood Christopher and Heald David (eds) (2006), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood Christopher (2006), "Transparency in Historical Perspective", in Hood Christopher and Heald David (eds), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, p. 3-24.
- Hood Christopher (2007), "What happens when transparency meets blame-avoidance?", *Public Management Review*, vol. 9, n°2, p. 191-210.
- Isaac Henri (2008), « La donnée numérique, bien public ou instrument de profit », *Pouvoirs*, n°164, p. 75-86.
- Juhem Philippe (2001), « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires », *Mots*, n°65, p. 9-27.
- Kurunmäki Liisa, Mennicken Andrea, Miller Peter (2016), « Quantifier, économiciser, mettre en marché : démocratiser par des chiffres ? », *Sociologie du Travail*, vol.58, n°4, p. 390-402
- Landman Todd (2013), *Human Rights and Democracy: The Precarious Triumph of Ideals*. London, Bloomsbury.
- Lathrop Daniel and Ruma Laurel (eds) (2010), *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, Sebastopol, O'Reilly Media
- Le Torrec Virginie (2005), « Aux frontières de la publicité parlementaire : les assemblées et leur visibilité médiatisée », *Réseaux*, n°129-130, p. 181-208.
- Lord Kristin M. (2006), *The Perils and Promise of Global Transparency. Why Information Revolution May Not Lead To Democracy, Security and Peace*, Albini, New York, Suny Press

Maiani Francesco, Pasquier Martial, and Villeneuve Jean-Patrick (2011), 'Less is more'? The Commission proposal on access to documents and the proper limits of transparency, IDHEAP working paper series.

Meijer Albert J. (2013), "Understanding the Complex Dynamics of Transparency", *Public Administration Review*, vol. 73, n°3, p. 429-439

Meijer Albert J., Curtin Deirdre, Hillebrandt Maarten (2012), « La gouvernance ouverte : relier visibilité et moyens d'expression », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 78, p. 13-32.

Michel Hélène (2018a), « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, n°165, p.5-15.

Michel Hélène (2018b), « La transparence dans l'Union européenne : réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, n°165, p. 109-126.

Michener Greg (2011), "FOI Laws around the World", *Journal of Democracy*, vol.22, n°2, p. 145-159.

Morozov Evgueni (2013), *To Save Everything Click Here*, New York, Public Affairs.

Naurin Daniel (2007), *Deliberation behind closed doors: transparency and lobbying in the European Union*, Colchester, ECPR Press.

Novak Stéphanie (2011), "Is there a Tension between Transparency and Efficiency in Decisions? The case of the Council of the European Union", European University Institute – Max Weber Programme, 2011/33 <http://hdl.handle.net/1814/19116>

Novak Stéphanie (2013), "The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 51(6), p. 1091-1107

Noveck Beth Simone (2009). *Wiki Government. How Technology Can make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Washington DC : Brookings Institution Press

Parasie Sylvain (2013), « Des machines à scandale. Éléments pour une sociologie morale des bases de données », *Réseaux*, n° 178-179, p. 127-161.

Pasquier Martial et Villeneuve Jean-Patrick (2007), « Les entraves à la transparence documentaire. Établissement d'une typologie et analyse des comportements organisationnels conduisant à empêcher ou à restreindre l'accès à l'information », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol.73, p. 163-179.

Pollitt Christopher and Bouckaert Geert (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press [2e éd.].

Puetter Uwe (2006), *The Eurogroup. How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*, Manchester, Manchester University Press

Ringel Leopold (2018), "Unpacking the transparency-secrecy nexus. Frontstage and backstage behavior in a political party", *Organization Studies*, (first published on line in march 2018 –DOI: 10.1177/0170840618759817)

Robert Cécile (2017), « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying. Une sociologie des mobilisations institutionnelles,

professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 1, p. 9-32.

Robert Cécile (2018), *The political uses of expertise in post-Lisbon comitology*, Report for the European parliament, Greens/EFA group.

Robinson David G. and Yu Harlan (2012), "The New Ambiguity of 'Open Government'", *UCLA Law Review. Discourse*, vol 59. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2012489>

Rosén Guri (2015), "EU Confidential: The European Parliament's Involvement in EU Security and Defence Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 5, n°2, p. 383-398.

Stasavage David (2004), "Open-door or closed-door? Transparency in domestic and international bargaining", *International Organization*, vol.58 (4), p. 667-703.

Stiglitz Joseph (2008), "Is There a Post-Washington Consensus Consensus?" in Serra Narcis and Stiglitz Joseph (eds), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 41–56.

Transparency International (2015), *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*.

Union européenne (2001), Règlement (CE) n°1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, Journal officiel n° L145 du 31/05/2001 p. 43-48.

Union européenne (2016), Directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites, JO L 157, 15.6.2016, p. 1-18.

Weaver R. Kent (1986), "The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, Vol. 6, n°4, p. 371-398.

Welch Eric W., Hinnant Charles. C., Moon M. Jae (2005), "Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government", *Journal of Public Administration Review & Theory*, vol.15, n°3, p.371-391.