



Jacques SPINDLER
 Professeur émérite
 Université Côte d'Azur- IAE de Nice-GRM

La transparence de la gestion publique : de la recherche d'un plus grand approfondissement à un risque d'opacité

Mots-clés : management public - transparence - accès aux documents administratifs - LOLF - administration numérique

L'exigence de transparence de l'action publique a été renforcée par les progrès du *New Public Management* sous réserve de certaines limites. L'externalisation et la tendance excessive à la quantification préconisées par le management sont aussi des facteurs d'opacité. Cependant, le citoyen, éclairé par les experts, devrait être mieux informé et formé.

« Je suis comme les petits ruisseaux ; ils sont transparents parce qu'ils sont peu profonds »
 Voltaire¹

La recherche de la transparence de la gestion publique n'est pas une idée nouvelle. Jérémy Bentham l'avait exposée à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle. N'avait-il pas déclaré notamment au sujet des procédures pénales : « *la publicité est l'âme de la justice* » (Bentham, 1843, p. 316). Plus généralement, il avait considéré le principe de la transparence comme une condition préalable à l'état de droit dans l'ensemble des organisations, ce qui, à

ses yeux, devait se traduire par une publication la plus large possible des budgets publics et donc suffisamment accessible à tout citoyen, car « *la transparence de la gestion assure une très grande sécurité* » (*op.cit.* p. 130).

Cette réflexion conduit à se demander si l'on ne retrouve pas, un peu, une partie de la pensée de Bentham dans ce que l'on appelle le *New Public Management* (Spindler, 2019), une forme de gestion publique basée entre autres sur une

¹ Voltaire (F.-M. Arouet, dit) (1737), *Correspondance, Œuvres complètes de Voltaire*, tome 34, lettre n° 759 à M. Pitot, Paris, Garnier, 1880, p. 280.

culture du résultat et l'emprunt de pratiques et d'outils issus du privé qui se caractérise par : une séparation de la prise de décision stratégique relevant du pouvoir politique de la gestion opérationnelle, qui provient de l'administration ; l'orientation des activités administratives et l'allocation des ressources en fonction des produits et services à délivrer plutôt qu'en fonction de règles ou procédures ; la décentralisation et l'instauration d'agences comme instrument de régulation ; l'abandon du statut de fonctionnaire et l'avancement à l'ancienneté des agents pour une rémunération au mérite ; l'introduction des mécanismes de marché dans l'offre de biens et services d'intérêt général ; la logique de la transparence tant sur la qualité que sur les coûts des prestations ; la recherche de l'efficacité dans l'emploi des fonds publics ; la participation des usagers dans la définition et l'évaluation des prestations publiques (Chappoz, Pupion, 2012, p. 1).

Christopher Hood (1991, pp. 4-5) a été l'un des premiers auteurs à avoir pensé que le *New Public Management* (NPM) était la forme idéale de la nouvelle gestion publique. Il s'est appuyé à cette fin sur l'idée que l'efficacité ne peut être atteinte qu'en appliquant les méthodes du secteur privé, allant jusqu'à adhérer à l'idée néolibérale² de privatisation des services publics. Cette nouvelle gestion publique « vise à faire des administrations traditionnelles des organisations orientées vers la performance » (Visscher, Varone, 2004, p. 179). On découvre une réflexion relativement voisine dans l'œuvre de Bentham, même si elle n'est pas centrale, puisqu'il s'intéressait à la manière dont les institutions gouvernementales devaient être organisées pour fonctionner en tant que gardiennes efficaces et sensibles des intérêts de la communauté.

Mais la prise en compte de la spécificité des services publics, a fait prendre conscience que le marché n'était pas forcément le meilleur moyen pour les gérer. Il a alors été mis en avant une gestion axée sur la responsabilisation et la reddition des comptes. Ce souci d'*accountability* - pour reprendre l'expression des anglo-saxons - était déjà présent, du moins dans son principe, dans la pensée de Bentham avec la nécessité de rendre compte de ses actions. Dans son esprit, "rendre

compte" signifiait "rendre visible", ce qui devait assurer le bon fonctionnement d'une société démocratique et utilitariste. La transparence érigée en norme managériale était pour notre philosophe le garant d'une administration publique démocratique. Ceci étant, l'ample diffusion des informations officielles est actuellement à la base de ce que l'on croit être la meilleure surveillance envisageable des comptes publics.

Par ailleurs, la flexibilité de l'organisation publique a été recherchée dans l'externalisation qui, de façon générale, peut se définir comme le fait de sous-traiter une activité à un prestataire externe.

La performance économique se retrouve chez Bentham à travers les coûts de transaction :

les interventions publiques souvent complexes lui semblaient accroître les problèmes d'information des acteurs privés. Il est effectivement quasi certain que la complication accrue des décisions administratives risque de décourager l'activité économique. Ainsi, une réglementation difficile à comprendre... peut se traduire par une réduction du niveau des transactions de par l'incertitude qu'elle crée. La transparence, déjà envisagée par Bentham, est aussi un élément clé des doctrines managériales qui animent les politiques publiques depuis les années 1980 afin de minimiser les coûts de transaction dans l'économie. Il semble qu'il y ait un parallélisme : la transparence paraît être bénéfique, mais faut-il encore qu'elle soit toujours visible et... compréhensible.

En présentant le Colloque organisé par "Transparence International France" le 5 juillet 2011, le vice-président du Conseil d'État, déclarait : « *Transparence et secret sont (...) les deux faces d'un même "dilemme éthique fondamental", qui ne trouve de voie de résolution que dans la recherche d'une articulation, d'un équilibre. Or cet équilibre est aujourd'hui rendu plus complexe et délicat par l'exigence croissante de transparence de l'action publique et par l'irruption massive des technologies de l'information* » ? (Sauvé, 2011).

La recherche d'un renforcement de la transparence de la gestion publique (I) risque d'être opacifiée par une rationalité managériale, parfois excessive, au sein des administrations (II).

1 La transparence de la gestion publique : la quête de son approfondissement

Le terme de transparence pourrait prêter à sourire tant il est utilisé. Il suffit de penser à l'information du citoyen, à la liberté d'accès aux données

publiques, à la participation de tous à la décision publique, à la Haute Autorité, française, pour la transparence de la vie publique etc. En somme à

² À partir des années 1980, où il a connu sa prééminence, ce concept faisait référence à la dérégulation de l'économie, à la libéralisation des échanges et à la privatisation des entreprises et des administrations publiques...

tout ce qui est susceptible de mettre les individus au centre du processus politique et administratif.

Néanmoins, il semble que l'on est toujours à la poursuite de la transparence de la gestion publique. C'est le souci du législateur (A), sous contrainte d'un certain nombre de questions qui posent le problème des limites la transparence (B)

A. Une transparence légale

Il ne sera question ici que de réforme administrative, dans la mesure où il s'agit d'une notion fortement liée à celle de transparence de la gestion publique.

La rénovation de l'État a évolué dans le temps en cherchant à valoriser les méthodes venues du secteur privé. Ainsi, la circulaire Rocard "relative au renouveau du service public" du 23 février 1989 proposait de substituer une « *logique de responsabilité* » à une « *logique de procédure* ». Elle s'est prononcée en faveur de l'autonomie des services et a posé l'exigence d'une évaluation systématique des politiques publiques. En effet, « *si l'évaluation peut (...) apparaître comme un outil d'optimisation de la dépense, elle participe plus globalement d'une démarche de transparence, de responsabilisation et de management* » (Galdemar et al., 2012, p. 19).

Le temps n'est plus où l'administration pouvait se retrancher derrière le secret. La montée en puissance de la démocratie, la contraint à être de plus en plus transparente. Trois lois, déjà anciennes, ont marqué cette évolution. Il s'agit des textes n° 78-17 du 6 janvier 1978 relatif à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui a créé la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, qui a instauré le droit d'accès aux documents administratifs et créé la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et n° 79-587 du 11 juillet 1979 concernant la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Ces législations sont à la base d'un droit à la transparence administrative, qui fait partie des libertés publiques (Lasserre et al., 1987).

Dans le domaine budgétaire, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, appliquée à partir de 2006, a introduit un ensemble de dispositions qui ont accru la transparence de la loi de finances sans faire explicitement référence à cette qualité, contrairement à

la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, mais qui se contente de ne sanctionner que certaines pratiques !

Avec la LOLF, l'État est devenu une institution en charge de missions à remplir de la façon la plus efficace possible. Chacune d'entre elles regroupe des "programmes" (qui sont des politiques publiques concernant un ou plusieurs ministères) eux-mêmes divisés en "actions" pour lesquelles des objectifs quantifiés sont fixés, et dont la réalisation est mesurée par des indicateurs de performance. Cette décomposition de l'action publique s'accompagne d'une modification de la hiérarchie de pouvoir : la LOLF instaure la fonction de "responsable de programme", qui doit proposer au Parlement un "projet annuel de performance" dont la bonne exécution est validée après l'examen du "rapport annuel de performance" qu'il lui remet en fin d'exercice. Si ce texte de loi a donné plus de clarté aux finances de l'État, il a été très prudent sur le plan lexical en passant « *sous silence le terme de transparence* » (Sy, p. 4), ce qui ne semble pas être le cas à l'étranger (OCDE, 2002).

Avant la LOLF, lors de la discussion budgétaire le Parlement entérinait le montant d'enveloppes financières qui avaient été négociées, dans la plus grande discrétion, entre chacun des ministères et les services du budget. Cette façon de faire a été critiquée à la fois parce qu'elle bafouait le principe de transparence et parce qu'elle engendrait une croissance constante des dotations de l'État, chaque ministre luttant pour voir sa manne augmenter. La LOLF a répondu à deux grandes ambitions. La première a été d'introduire, dans la conduite des affaires publiques, des méthodes de gestion permettant de "piloter" le travail de l'administration centrale à partir de ses résultats au regard d'objectifs chiffrés correspondants à des indicateurs de performance. La seconde a consisté à renforcer les pouvoirs de la représentation nationale en matière de contrôle budgétaire, en levant l'opacité qui entoure les dépenses engagées par le gouvernement. La LOLF a donné ainsi au Parlement le droit de se prononcer sur 100 % des sommes figurant au budget de l'État justifiés dès le "premier euro" (dit la loi !), ainsi que sur la pertinence des dépenses, en examinant à la fois les moyens et les objectifs à atteindre, mission par mission, auparavant, 6 % seulement des charges faisaient l'objet de débat et de vote. La LOLF a, sans le dire explicitement, amélioré la transparence financière.

Le site internet du Forum de la Performance dit d'ailleurs que le budget l'État est « *plus lisible et transparent* » et précise qu'il rend « *plus compréhensible* » son action « *par tous les citoyens qui peuvent ainsi connaître le montant consacré aux différentes politiques publiques et comprendre comment est employé leur argent* ».

Par ailleurs, le Gouvernement propose désormais au Parlement une programmation pluriannuelle des dépenses sur trois ans. Cette évolution permet de prévoir les dépenses à long terme, et donc d'engager des réformes plus profondes, mais cela ne remet pas en cause le vote du budget de l'État chaque année, par la représentation nationale.

En résumé, on peut avancer que la transparence de la gestion administrative a eu deux effets particulièrement positifs.

D'une part, elle a amélioré la gouvernance publique grâce au droit d'accès aux documents administratifs et à l'obligation de motivation de certains actes administratifs ; elle a également contribué à l'impartialité, à la neutralité et à l'objectivité de l'action publique, levant ainsi les soupçons de favoritisme, d'arbitraire, voire de corruption. En outre, l'obligation faite à de nombreux personnages politiques et fonctionnaires de déclarer intérêts et patrimoine, a dissuadé tous agissements contestables, au regard notamment de la confiance.

D'autre part, la transparence a permis aux citoyens, mais aussi aux agents publics, de mieux comprendre les objectifs poursuivis, d'adhérer à la politique menée, voire d'y contribuer grâce à un comportement facilitateur. D'une manière générale, elle favorise pour tous la discussion, la critique et donc le contrôle, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui dispose que les agents publics sont responsables de leur administration puisque la société a le droit de leur en demander compte.

La participation du plus grand nombre à la prise de décisions par les administrations est de nature à enrichir leur réflexion. Ainsi, pour ce qui est de la consultation directe du public, le code de l'environnement, par exemple, a prévu dans son article L120-1 des dispositions relatives à la participation des citoyens à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Non seulement les individus concernés se trouvent associés mais l'administration bénéficie d'une information plus complète.

Les exemples de transparence de la gestion publique sont nombreux mais ne faut-il pas en borner la propagation ?

B. Les limites de la transparence

La transparence de la gestion publique ne doit pas être excessive : il ne faut pas oublier que la défense de l'intérêt général peut nécessiter une relative forme de secret.

Certaines instances privées qui réclament plus de transparence peuvent avoir des arrière-pensées. L'intérêt général peut réclamer en effet que des informations ne soient pas totalement diffusées ; autrement dit : la transparence ne peut pas être complète.

L'article 6 de la loi précitée du 17 juillet 1978, a listé les administrations qui peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte : i) au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ; ii) au secret de la défense nationale, de la politique extérieure ; iii) à la monnaie et au crédit public, à la sûreté de l'État et à la sécurité publique ; iv) au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ; v) au secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux ; vi) au secret en matière commerciale et industrielle ; vii) à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ; ou, de façon générale, viii) aux secrets protégés par la loi.

L'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique précise qu'un signalement d'alerte est nécessairement porté à la connaissance du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, de l'employeur ou d'un référent désigné par celui-ci, et qu'en l'absence de diligences de la personne destinataire de l'alerte, la recevabilité du signalement, est à adresser à l'autorité judiciaire, à l'autorité administrative ou aux ordres professionnels. Ce n'est qu'en dernier ressort que le signalement peut être rendu public.

Le développement d'internet avec sa très large diffusion des données est un problème au regard de la transparence. La multiplication des sources d'informations porte atteinte au contenu même de la communication.

Si la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a créé l'obligation pour les organismes publics de communiquer gratui-

tement sur internet leurs bases de données, elle a précisé que cette exigence s'appliquait sous réserve d'anonymisation et de protection du secret industriel et commercial. Ces dispositions se retrouvent dans l'article L311-5 du Code des relations entre le public et l'administration. Le législateur a cherché un équilibre entre la diffusion des informations publiques et la protection de certains renseignements. Encore fallait-il que le secret soit précisé. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA, 2019, p. 20) a fait observer que le secret des affaires recouvre les procédés utilisés par une entreprise ou un organisme et plus largement, toutes les informations révélant le savoir-faire ainsi que les techniques de fabrication ou de recherche utilisées. Elle a également pu rappeler que sont couvertes par le secret, les informations qui se rapportent à la situation économique de l'entreprise, à sa santé financière ou à son crédit, en particulier l'ensemble des données relatives au chiffre d'affaires ou au niveau d'activité telles que son volume de production. Enfin sont également couvertes les informations qui ont trait à la stratégie commerciale d'une entreprise ou organisme, et en particulier à sa politique tarifaire.

La jurisprudence de la CADA participe à la limitation de la transparence, plutôt dans le domaine des affaires privées. Mais ce qui est sous entendu c'est que la transparence doit être au service de l'intérêt général. La "tyrannie" de la transparence, pour reprendre le titre d'un article de Marilyn Strathern (2000), présente le

risque d'amener les citoyens à s'interroger sur la raison d'être d'une administration qui perd sa spécificité. Transparence et confiance sont indissociables. Pour être efficace, la transparence a besoin d'être régulée, mais l'administration doit pouvoir fonctionner sur la base de ses objectifs.

Des organismes comme la CADA ne doivent donc pas faire obstacle au fonctionnement normal de l'administration. En conséquence, il est indispensable que la transparence soit perçue comme étant utile, mais aussi limitée. La communication des données publiques doit être effective tout en étant parfois bornée, ce qui n'est pas facile à obtenir compte tenu des évolutions technologiques.

Le *Big data* qui désigne notamment la diffusion d'une grande quantité de données ne doit pas se traduire par une accumulation d'informations, sans chercher à les hiérarchiser. L'excès de transparence peut alors nuire à son objectif, en éclipsant la faculté de jugement. Pour cela, « *il convient de responsabiliser les opérateurs désirant tirer profit du potentiel du Big data en leur demandant de préciser les garanties qu'ils mettent en œuvre pour assurer le respect des droits des tiers* » (Spindler, 2019, p. 88).

La confiance est une valeur de jonction entre la difficile transparence et l'inévitable secret. Et la transparence est parfois obscurcie par des méthodes de gestion publiques trop rationnelles !

2 La transparence de la gestion publique : ses risques d'opacité

La transparence est un principe fondamental de l'action publique : les individus sont désireux de participer aux décisions collectives, ils n'acceptent plus le secret qui entoure les régimes politiques, certes démocratiques, mais qu'ils trouvent trop distants des problèmes vécus au quotidien. Pourtant la transparence de la gestion publique, afin de la rendre plus performante, risque d'être plus opaque avec, d'une part, le recours à l'externalisation (A), et, d'autre part, la tendance à vouloir tout quantifier (B).

A. La transparence de la gestion publique au regard de l'externalisation

Christopher HOOD, déjà cité, a souligné que l'une des caractéristiques de la nouvelle gestion

publique était, notamment, un morcellement (*disaggregation*) du secteur public en unités opérationnelles plus facilement gérables, de taille plus réduite et autonomes, afin d'être plus efficaces. Ces unités pouvant être à l'intérieur du secteur public mais aussi à l'extérieur (secteur privé, secteur associatif...) en ayant recours à la sous-traitance, aux contrats... afin d'introduire une plus grande concurrence (*competition*). À l'image du management des entreprises, l'externalisation ("faire-faire" plutôt que "faire") s'inscrit dans la logique des théories des coûts de transaction, de l'agence et de la stratégie. L'appel au marché dans la gestion publique est également justifié par le recentrage sur un cœur de métier, la diminution des coûts fixes, la réduction des délais, la meilleure satisfaction des usagers, le partage

des responsabilités avec le risque de fragmenter, voire d'opacifier, la transparence de la gestion publique.

L'origine de l'externalisation de l'État est ancienne. Dès le début du XIX^e siècle il a confié, grâce au contrat de concession, à des opérateurs privés, agissant sous son contrôle, la construction d'ouvrages publics. C'est au moyen de cette technique contractuelle que la France s'est dotée d'un réseau de chemin de fer dès le milieu du XIX^e siècle. Le Conseil d'État a admis en 1938 qu'une mission de service public pouvait être confiée à une personne morale de droit privé, même en dehors de tout contrat... constituant ainsi un véritable démembrement de l'administration. L'utilisation de cette technique a surtout été justifiée par la recherche d'une amélioration de l'efficacité de l'action publique, l'État, comme l'ensemble des administrations, étant freiné par les contraintes du droit public. Mais cette légitimation a été critiquée : le fait de sortir des règles du droit public n'a pas été toujours satisfaisant au regard des règles de la comptabilité publique et donc du contrôle de l'emploi des deniers publics.

C'est la maîtrise du nombre de fonctionnaires et les impératifs d'économies budgétaires qui ont conduit l'État à externaliser de plus en plus certaines de ses tâches administratives ou opérationnelles qu'il réalisait jusque là en interne. Un groupe de sénateurs s'est exclamé « *L'État ne cesse d'externaliser* » ! (Doligé, Perol-Dumont, p. 117). Parmi les textes s'inscrivant dans cette logique, et plus particulièrement ceux qui ont marqué le passage d'une externalisation d'opportunité à une véritable politique d'externalisation, il convient de citer la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, modifiant et complétant l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004. L'appellation Partenariat Public-Privé (PPP) est souvent utilisée en France pour dénommer les diverses formes de collaboration entre les secteurs public et privé.

Dans de nombreux cas, les PPP ont été contestés faute de transparence. Par exemple, le PPP concernant le Pôle de recherche et d'Enseignement (PRES) Sorbonne-Paris-Cité, auquel appartenait l'Université Paris 7, signé le 24 juillet 2009, a donné lieu, du fait d'une opération jugée absconse et du non-respect de certaines normes de sécurité, à un lourd contentieux qui a conduit à jeter un regard suspect sur les PPP. Un rapport de la Cour des comptes de février 2015, consacré aux administrations publiques infranationales a souligné que les PPP ne présentent « *pas pour les collectivités locales d'avantages décisifs par rapport aux formules classiques de la commande*

publique ou de la gestion déléguée » (CC, 2015, p. 175).

En décembre 2017 la Cour des comptes a dénoncé « *la fuite en avant que constituerait la conclusion de nouveaux PPP [qui] ne saurait être considérée comme une solution raisonnable pour les finances publiques* » (CC, 2017, p. 49). Il va de soit qu'avec les PPP et la plupart des formes d'externalisation, la gestion publique est faiblement présente. Il en va bien sûr de même pour sa transparence, lorsqu'elle existe, de plus en plus fragmentée.

Concernant les autres pratiques de gestion hors des sphères publiques traditionnelles, il convient de citer les multiples autorités administratives auxquelles l'État a confié certaines tâches à accomplir : expertise, évaluation des risques, pouvoir d'autorisation, d'interdiction, de sanction... Dans la nébuleuse des Agences (CE, 2012), Autorités administratives indépendantes (AAI) et Autorités publiques indépendantes (API), plusieurs de ces entités paraissent s'inscrire dans une logique de transfert de responsabilité et plus précisément dans « *le passage de l'État-ministère à l'État-entreprise* » au point d'avancer l'idée d'une "agencification" de l'État (Linhardt, Muniesa, 2011, p. 100). Comme dans les entreprises, sur le modèle des actionnaires, l'État, en tant que "principal", charge une (ou des) agence(s), en tant qu'"agent(s)", d'opérations de productions de biens ou de services dans le cadre d'un contrat. À cette fin, l'État leur fournit des ressources financières et, en contrepartie, elles doivent, outre rendre des comptes, montrer qu'elles ont atteint avec succès les objectifs fixés. Mais la gestion publique, ainsi déléguée, ne se fait-elle pas sans grande transparence et donc sans véritable contrôle ? Des parlementaires, s'émeuvent, non sans raison, de voir que le « *transfert de pouvoir n'est assorti d'aucun transfert de responsabilité politique devant le Parlement* » (Mézar, 2015, p. 100). D'autant que « *certaines AAI mettent en œuvre, sous leur seule responsabilité, une politique publique qu'il appartient au Parlement, en application de l'article 24 de la Constitution, d'évaluer* » (Ibid. p 79). On peut espérer que les lois numérotées 2017-54 et 55 du 20 janvier 2017, qui ont cherché à donner aux AAI et API, outre un statut, des règles de fonctionnement, pourront à la longue plus facilement les contrôler : responsabilisation, supervision et transparence vont ensemble.

Il semble donc nécessaire de trouver des procédures susceptibles d'établir des relations de bonne complémentarité entre les secteurs public et privé, excluant les dérives de l'idéologie

gestionnaire qui se traduit trop souvent par une communication s'appuyant sur des chiffres !

B. La transparence de la gestion publique au regard de la quantification

La réserve la plus importante qu'il convient d'apporter aux "vertus" des dispositions inspirée par le libéralisme économique est liée à la tendance de vouloir tout évaluer par des chiffres. Il est vrai que très tôt certains scientifiques ont défendu l'idée que la mesure était « préférable à toute conception, à tout langage, même d'ordre scientifique » (Brunschvicg, 1949, p. 111).

En fait, et tout spécialement dans le domaine de la gestion publique, l'évaluation par des nombres est dangereuse. Elle « produit, à bas bruit, une lente érosion des catégories de jugement à l'aide desquelles le politique est habituellement appréhendé » (Ogien 2013, p. 56). Une érosion qui se traduit par une série de remaniements dans le quotidien des administrations. On évoquera notamment : i) l'agent de service public qui n'agit plus qu'en fonction d'objectifs à atteindre, ii) le recours à la prime individuelle qui se substitue à l'intelligence collective d'une équipe ; iii) les décisions prises sur des critères strictement financiers qui orientent l'attention sur les conséquences en effaçant toute réflexion sur les causes : ainsi, par exemple, afin de réduire le coût de l'éducation on décide de réduire le nombre de matières enseignées ou le nombre d'heures de cours ; etc. La durée étant l'ennemie de l'efficacité, « on tend à privilégier le recours à des formes d'action expéditives : incarcérer au lieu de réinsérer ; prescrire au lieu de soigner ; mesurer au lieu de débattre ; décréter au lieu de délibérer ; évaluer au lieu de lire les dossiers » (Ibid. p. 57).

La recherche de la performance, a souvent été conduite, avec la tentation de faire des économies budgétaires, voire avec des manipulations conscientes ou non de données pour présenter des résultats flatteurs. L'une des conséquences néfastes de cette pratique, et qu'un rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) nomme le "management par objectifs", se retrouve dans le contrôle des plaintes déposées par les victimes : « Les chefs de service, placés entre l'injonction d'afficher de bons résultats et l'impératif de contrôler la bonne application du guide de méthodologie statistique, privilégiaient souvent la première option » (IGA, 2013, p. 6). Il risque d'en découler une moins bonne pratique du travail d'enquête et de recherche.

Certes, les chiffres servent à mesurer mais il faut au préalable "convenir" de ce qui doit être me-

suré et à quelles fins ? C'est ici qu'il devrait y avoir transparence et c'est ce que l'État ne semble pas avoir toujours bien compris pour conduire ses politiques publiques.

Dans le même esprit, on peut craindre que le recours aux algorithmes et à l'intelligence artificielle produise des solutions considérées comme vérités absolues, non soumises à discussion quant à leurs conséquences pratiques. Une appréhension critique de ces outils paraît être une nécessité majeure. Ainsi, les ouvrages n'ont plus guère leur place dans nombre d'instances d'évaluation qui traitent de la production de la recherche : « l'expertise bibliométrique quantitative qui tend aujourd'hui à s'imposer dans l'évaluation des travaux de recherche fabrique un "chercheur nouveau" qui se vend sur le marché des publications comme on présente son profil sur le Net pour chercher des partenaires amoureux ou préparer des entretiens d'embauche, c'est-à-dire dans une totale "autoréification" » (Gori, Del Volgo, 2009, p. 14). Il y a par ailleurs une « application systématique d'un principe de classement des revues scientifiques, et en conséquence des chercheurs et des équipes à partir d'un "impact factor" dont la validité s'avère pourtant des plus problématiques. Cette passion bibliométrique propre au nouveau paradigme idéologique de l'expertise peut rendre "invisibles" des secteurs entiers de la connaissance, annihiler par des pratiques éditoriales "mafieuses" ou "claniques" le travail des chercheurs ou encore les conduire à devoir adopter des stratégies de soumission à de puissants "réseaux intellectuels" assurant l'hégémonie de la culture et du "marché" scientifiques anglo-américains. N'oublions pas que l'évaluation de la production scientifique des chercheurs et des laboratoires détermine à l'Université l'habilitation des diplômés, l'accréditation des équipes et la carrière comme la promotion des enseignants-chercheurs » (Ibid. p. 15).

Il résulte de tout cela une défiance vis-à-vis de la statistique. Or, comme le rappelait Alain Desrosières (2014), peu avant sa disparition, si les chiffres peuvent apporter des preuves ils sont, en même temps, des outils de pouvoir qui limitent fortement la transparence de la gestion publique.

Par ailleurs, l'omniprésence du benchmark tend à supplanter la transparence. Depuis quelques années on a vu se multiplier les classements. On est en droit de se demander s'ils reflètent de bonnes procédures d'évaluation. Que vaut, à cet égard, le top 50 des "meilleurs hôpitaux" qui fleurit régulièrement dans l'un des grands hebdomadaires nationaux ? De même, on peut se demander quelle est la valeur réelle du classement

académique des universités mondiales (ARWU), publié depuis 2003 par l'Université Jiao-Tong de Shanghai. Et que dire du palmarès des ministres de finances de l'Union européenne, établi par le *Financial Times* et repris depuis quelques années par de grands quotidiens français ? Ce besoin de comparer qui trouve, peut-être, ses origines dans la célèbre formule attribuée à Talleyrand « *Quand je me regarde, je me désole, quand je me compare, je me console* », s'explique essentiellement aujourd'hui dans la quantification de toutes les activités à travers des indicateurs, la fixation d'objectifs à atteindre, le rapprochement avec des résultats jugés performants, les bonnes pratiques servant de références, la communication des résultats. Ce qui évite d'ouvrir des débats transparents, dans la mesure où ne sont "mis sur la table" que des données chiffrées !

On est en droit de se demander si le chiffrage qui a fini par s'imposer n'est pas une façon de donner une illusion de transparence à ce qui demeure opaque. « *On constate en effet que, alors même que la transparence est devenue un constituant essentiel de la définition et de la mise en œuvre de l'action publique, les formes de recueil et de traitement de cette information échappent, en grande partie, au contrôle des agents et des professionnels de service public dont l'activité est précisément mesurée et évaluée par cette information. Une conséquence de ce paradoxe est l'écart qui se creuse entre registre de la performance et registre de la démocratie. Une manière de le combler consisterait à amplifier les pratiques de la démocratie en garantissant aux citoyens le droit de participer activement au processus complet d'élaboration du système du chiffre qui sert à rendre compte de leur existence et de leur destinée* » (Ogien 2020, p. 118).

La transparence de la gestion publique doit s'exprimer tant à l'égard du Parlement que de tous les citoyens. Cela suppose une lisibilité du budget et de ses objectifs. Si l'on peut observer des progrès, souvent incontestables, en faveur de la représentation nationale, il n'en va pas de même

pour les individus qui se montrent méfiants vis-à-vis de tout ce qui s'apparente à la transparence de la gestion publique : elle leur paraît, au mieux, lointaine, éclatée, limitée, donc obscure. Lorsqu'il y a expertise, la crainte d'une collusion avec les entreprises rend la transparence, lorsqu'elle existe, particulièrement suspecte. Il conviendrait donc que l'expert puisse « *"honnêtement" dire comment il arrive à ses conclusions, et ainsi mettre à disposition du public une forme de transparence, aussi bien sur ses liens avec les acteurs, notamment industriels, que sur sa méthode et les différentes étapes de son travail* » (Agacinski, 2018, p. 102). Mais est-ce suffisant pour lever le doute quant à l'indépendance de l'expert, qui influence la décisions, vis-à-vis des lobbies ? Un début de solution va dans le sens d'une plus grande transparence : ainsi, l'Agence nationale de sécurité du médicament a mis en ligne « *des retransmissions vidéo des travaux de ses différentes commissions. Si ces vidéos n'atteignent sans doute que le public le plus directement intéressé par le sujet qu'elles abordent, on peut supposer que l'effort de transparence, en lui-même, doit favoriser la confiance du public dans le processus d'expertise ainsi soumis au regard de quiconque prend la peine de s'y intéresser* » (Ibid. p. 107)

Aussi serait-il souhaitable que le plus grand nombre des citoyens bénéficient d'une formation leur permettant de développer leur esprit critique et analytique. Ainsi, s'« *il est commun de comparer les dépenses sociales publiques entre la France et les États-Unis, où elles s'élèvent respectivement à 31,5% et 18,8% du PIB* », il semble que l'on ne tienne pas compte des assurances de santé privées, des versements aux fonds de pension, ni des crédits d'impôt en vue de leur souscription. L'écart se réduit alors fortement « *puisque les États-Unis arrivent à 28,8 de leur PIB* » (Segond, 2017, p. 6). La quantification n'est pas synonyme de transparence, à moins que l'on sache comprendre ce qui se cache derrière les chiffres ! ■

/// Référence

- AGACINSKI, D. (2018), *Expertise et démocratie - Faire avec la défiance*, France Stratégie, décembre.
- BENTHAM, J. (1843), *The Works of Jeremy Bentham*, published under the Superintendence of his Executor, John BOWRING - Edinburgh : William TAIT, 1838-1843, volume 4, (Panopticon, constitution, Colonies, Codification).
Cf. : <https://oll.libertyfund.org/titles/bentham-the-works-of-jeremy-bentham-vol-4>
- BRUNSCHVICG, L. (1949), *La philosophie de l'esprit : seize leçons professées en Sorbonne (1921-1922)*, Paris, PUF. L'auteur citait le physicien William THOMSON, plus connu sous le nom de Lord KEVIN (1824-1907) : « Si vous pouvez mesurer ce dont vous parlez et l'exprimer par un nombre, vous savez quelque chose de votre sujet, mais si vous ne pouvez pas le mesurer, si vous ne pouvez pas l'exprimer en nombre, vos connaissances sont d'une pauvre espèce et bien peu satisfaisantes ».
- CC (2015), « Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser », in Cour des comptes, Rapport public annuel, février.
- CC (2017), *La politique immobilière de la Justice – Mettre fin à la fuite en avant*, Cour des comptes, Rapport public thématique, décembre.
- CE (2016), *Simplification et qualité du droit*, Conseil d'État, Étude annuelle.
- CE (2012), *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* Conseil d'État, Rapport public 2012, Collection Études et documents, vol.2, septembre, La Documentation Française.
- CHAPPOZ, Y ; PUPION P.-Ch. (2012), « Le New Public Management », *Gestion et Management Public*, volume 1, n° 2, pp. 1-3.
- DEROSIÈRES, A. (2014), *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte.
- DOLIGÉ, E. ; PEROL-DUMONT, M.-F. (2016), *Rapport d'information "où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités"*, Sénat, n° 181, 6 décembre.
- GALDEMAR, V. ; GILLES, L. ; SIMON, M.-O. (2012), « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? », *CREDOC Cahier de recherche*, n° 299, p. 19.
- GORI, R. ; DEL VOLGO, M.-J. (2009), « L'idéologie de l'évaluation : un nouveau dispositif de servitude volontaire ? », *Nouvelle revue de psychosociologie*, n° 2.
- HOOD, C. (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, volume 69, n° 1, pp. 3-19. Il est à remarquer qu'il a été le signataire de la rubrique "Transparency" de l'Encyclopédie de la pensée démocratique !... Cf. HOOD, Ch. (2001), « Transparency » in BARRY CLARKE, P. ; FOWERAKER, J. (éd.), *Encyclopedia of Democratic Thought*, Routledge, Londres et New-York, pp. 863-868
- IGA (2013), *Rapport sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure*, n° 13-051/13-027/01, juin.
- LASSERRE, B ; LENOIR, N. ; STIRN, B. (1987), *La transparence administrative*, PUF, Paris.
- LINHARDT, D.; MUNIESA, F. (2011), « Du ministère à l'agence – Étude d'un processus d'altération politique », *Politix*, n° 95.
- MÉZARD, J. (2015), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes*, Sénat, n° 126.
- OCDE (2002), *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OGIEN, A. (2013), *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du service public*, Éditions Quæ, Versailles.

OGIEN, A. (2020), « La valeur sociale du chiffre - La quantification de l'action publique entre performance et démocratie » Dossier : les politiques de quantification, *Revue française de socio-économie*, pp. 99-120.

SAUVÉ, J-M. (2011), *Culture du secret contre transparence sans limite : quel équilibre pour garantir l'intérêt général ? Colloque organisé par « Transparence internationale », Assemblée nationale mardi 5 juillet 2011.*

SEGOND, V. (2017), « Statistiques : la grande défiance », *Le Monde – Dossier*, 24 janvier.

SPINDLER, J. (2019), « Les finances publiques françaises et le New Public Management », *Gestion & Finances Publiques*, n° 5, pp. 83-89.

STRATHERN, M. (2000), « The Tyranny of Transparency », *British Educational Research Journal*, volume 26, n° 3, pp. 309-321.

SY A. (2017), *La transparence dans le droit budgétaire de l'État en France*, Finances Publiques et Fiscalité, tome 63, LGDJ, Paris.

VISSCHER, C. (de) ; VARONE, F. (2004), « La nouvelle gestion publique "en action" », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.11, n° 2, p. 179.

Jacques.SPINDLER@univ-cotedazur.fr