

# DE LA TRANSPARENCE AUX ÉTATS-UNIS

TYRANNIE OU VERTU : LA TRANSPARENCE  
POLITIQUE EST-ELLE GARANTE D'UNE  
MEILLEURE DÉMOCRATIE ?

PAR

LAURENCE FOUQUETTE-L'ANGLAIS

JUIN 2010



Source: Mike Luckovich, *The Atlanta Journal-Constitution*

- De la transparence aux États-Unis -

## REMERCIEMENTS

---

Un très grand merci à la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, à Claire Dumais-Faber et Marc Painchaud plus spécialement, pour m'avoir donné la possibilité de réaliser un stage à ce point enrichissant et m'avoir soutenu dans les démarches de rédaction de cet essai. Des remerciements sincères également à MM. Simon Larouche, Frédéric Fortin, Michel Bonsaint et Pierre Skilling ainsi qu'à Mme Ariane Mignolet pour avoir patiemment répondu à mes questions et m'avoir prodigué de bons conseils alors que la problématique de cet essai semblait encore confuse. Merci aussi à Jean-Benoît et Marie-Eve pour la correction, la mise en page et le soutien moral. Finalement, un merci plus spécial à mes quatre précieux collègues stagiaires, Pierre, Martine, Maxime et Laurie, pour leur appui continu et leur bonne humeur contagieuse.

## SOMMAIRE

---

La transparence s'impose de plus en plus comme le nouveau terme politique à la mode. Tous la promettent et la promeuvent comme une cure miracle aux maux qui rongent les démocraties contemporaines. Barack Obama en a d'ailleurs fait le thème de sa campagne électorale et son élection a donné une impulsion fulgurante au « mouvement de la transparence » aux États-Unis. Ce mouvement de la société civile américaine a pour objectif de rendre le gouvernement plus transparent et plus imputable. Afin de permettre au citoyen états-unien d'être à l'affût de ce qui se passe au sein de son gouvernement rapidement et efficacement, le « mouvement de la transparence » propose de nouvelles initiatives qui allient l'utilisation des technologies de pointe du Web 2.0 au faible coût de stockage et de diffusion des données sur Internet. Grâce à ces innovations technologiques, il devient de plus en plus aisé pour le citoyen d'utiliser les données fournies, d'établir des connexions entre elles et de les interpréter. La transparence s'étant imposée comme une vertu multipartite difficilement contestable dans les démocraties libérales contemporaines, certains chercheurs s'inquiètent et prétendent qu'une trop grande transparence pourrait comporter des risques sous-évalués pour la démocratie : fausses interprétations des données, augmentation du cynisme, perte de crédibilité des élus, atteintes à la vie privée et lobbyisme synthétique. Cet essai propose un survol du débat sur la transparence aux États-Unis en s'interrogeant si celle-ci présente réellement une garantie pour améliorer la démocratie. Mots-clés : transparence, imputabilité, États-Unis, démocratie, Obama, Internet, Web social, politique, cynisme, financement, accès, information, responsabilité.

*« Voici que semble venu, en quelques années, le règne de la transparence. Se sont multipliées les lois dites de transparence, ou de vérité, cette vérité dont la transparence ne serait que l'un des visages, exprimant les exigences d'une loi morale de plus en plus évidente. »*

**Jean-Denis Bredin**

Avocat au Barreau de Paris depuis 1950, membre de l'Académie française. Auteur d'ouvrages juridiques, de livres historiques, de plusieurs romans et recueils de nouvelles.

## TABLE DES MATIÈRES

---

REMERCIEMENTS .....	3
SOMMAIRE.....	4
TABLE DES MATIÈRES.....	6
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE PREMIER : De concept philosophique obscur à idéologie dominante, aperçu de l'origine de la notion de transparence en démocratie .....	10
CHAPITRE SECOND : De la transparence aux États-Unis : promesses, transformations des pratiques et renforcement du mouvement partisan .....	13
Le changement d'Obama : ouverture et participation citoyenne.....	13
L'évolution des politiques de transparence aux États-Unis .....	17
Les tenants du mouvement pour la transparence .....	19
Une vertu difficilement contestable.....	21
CHAPITRE TROISIÈME : Les dangers potentiels d'une transparence sans borne .....	23
Interconnexions, suppositions et interprétations erronées des données.....	23
Augmentation du cynisme et perte de crédibilité des élus.....	28
Atteintes à la vie privée .....	32
Possibilités de lobbying synthétique.....	33
RÉFLEXION .....	36
CONCLUSION.....	39
ANNEXE A.....	41
Les législations sur la transparence et l'accès à l'information .....	41
ANNEXE B.....	43
Évolution de la législation sur l'accès à l'information aux États-Unis.....	43
ANNEXE C.....	48
Confiance des citoyens américains envers leur gouvernement 1958-2010 .....	48
BIBLIOGRAPHIE.....	49

## INTRODUCTION

---

Si l'on devait choisir le mot le plus fréquemment utilisé par la sphère politique contemporaine, c'est le mot transparence qui ferait fort probablement consensus. Les relations internationales, les États, les organisations intergouvernementales, les multinationales, les ONG, tous sont appelés à plus de transparence, à devenir plus ouverts, plus responsables et plus imputables.

L'idée suggérée par la transparence, soit « la qualité de ce qui laisse paraître la réalité toute entière, de ce qui exprime la vérité sans l'altérer »<sup>1</sup> ou plus précisément, « la qualité d'une institution qui informe complètement sur son fonctionnement, ses pratiques »<sup>2</sup>, a évolué au fil du temps pour atteindre aujourd'hui, un apogée remarquable. La transparence s'est tranquillement imposée comme une valeur majoritaire puisqu'elle paraît, contrairement au secret ou à la réserve, plus « conforme au principe utilitaire du *plus grand bonheur pour le plus grand nombre* »<sup>3</sup>. Alors que le secret est « dénoncé comme le signe d'une incapacité à s'expliquer sur les principes de son action ou de ses valeurs, soit par inintelligence et manque de réflexion, soit pour déguiser des intérêts inavouables »<sup>4</sup>, la transparence est plutôt, tel que l'assurait Jean-Jacques Rousseau « la vertu des belles âmes »<sup>5</sup>.

Ainsi, il semble que, de façon généralisée, la transparence soit devenue un synonyme de la confiance et c'est ce qui explique qu'on la promeuve comme une solution miracle pour enrayer la corruption, freiner le cynisme, accroître la participation citoyenne et donc améliorer la qualité du système démocratique. La notion de transparence est

---

<sup>1</sup>A. Rabagny. *L'homme tel qu'en lui-même : droit et individualité*. p. 14

<sup>2</sup> Définition proposée par le *Trésor de la langue française*, citée dans *L'Encyclopédie de L'Agora*, « Transparence », [En ligne], <http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Transparence>, consulté le 10-02-2010.

<sup>3</sup> J-P Cléro. « Bentham ou les paradoxes de la transparence », *Cités* 2006/2, n°26, p102.

<sup>4</sup> J-P Cléro. « Bentham ou les paradoxes de la transparence », *Cités* 2006/2, n°26, p105

<sup>5</sup> J-D Bredin. J-D BREDIN, "Secret, transparence et démocratie", *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°97, 2001, p.5, [En ligne], <http://www.revue-pouvoirs.fr/Secret-transparence-et-democratie.html>, consulté le 18-04-2010.

proposée comme une garantie pour le citoyen, c'est-à-dire une sorte de rempart qui protégerait la démocratie contre les coups qui lui sont portés. Jusqu'à quel point est-il juste de croire que la transparence des gouvernements est une solution garantie pour améliorer la démocratie ? Elle est incontestablement une vertu importante, mais est-elle, tel que le propose ses partisans, une solution infaillible et nécessaire aux problèmes de corruption et de cynisme qui gangrènent les systèmes démocratiques actuels ?

Récemment, aux États-Unis, Barack Obama s'est servi de la promesse d'une plus grande transparence de l'administration pour accéder au poste de président. L'affirmation, par M. Obama, d'une forte volonté de transparence grâce au Web 2.0 a entretenu nombre de réactions et a donné une impulsion fulgurante à un mouvement de la société civile qu'il convient d'appeler aujourd'hui « mouvement pour la transparence » (*Transparency Movement*). Bien que ce dernier se soit imposé en force, il existe parallèlement à ce mouvement, un débat, très marginal certes, mais intelligent et sensé, portant sur les répercussions qu'aura cette quête d'une « hypertransparence » sur la démocratie. Effectivement, alors que la lourdeur et la lenteur des administrations publiques traditionnelles limitaient les informations diffusées, la technologie du Web permet, dorénavant, d'avoir accès à presque tout en quelques clics seulement et, donc, d'obtenir des informations sur à peu près n'importe quoi ou n'importe qui, très rapidement. Cela inquiète quelques spécialistes et académiciens qui prétendent que nous aurions tout intérêt à nous pencher davantage sur les effets qu'aura une transparence toujours plus grande sur les systèmes démocratiques.

Afin de bien saisir les enjeux de la notion de transparence, les chapitres suivants proposent un bref rappel des origines et du développement de celle-ci, une synthèse des volontés d'ouverture de Barack Obama ainsi qu'une évolution des politiques de transparence aux États-Unis. Par la suite, cet essai exposera les bénéfices de la transparence prônés par ses partisans et les risques potentiels qu'elle engendre pour la

démocratie selon les plus sceptiques. Finalement, une brève réflexion à la lumière des différents points de vue énoncés sera proposée.

Cet essai n'a donc pas la prétention de présenter une analyse exhaustive des impacts de la transparence sur la démocratie, mais se veut plutôt l'étude ciblée d'un débat qu'il semble intéressant et justifié de comprendre, vu la proximité géographique et politique du pays dans lequel il a cours.

## CHAPITRE PREMIER

---

### De concept philosophique obscur à idéologie dominante, aperçu de l'origine de la notion de transparence en démocratie

---

Depuis quelques siècles maintenant, des penseurs et des philosophes se sont penchés sur le thème de la transparence. Parmi ceux-ci, Emmanuel Kant fut, dans les années 1700, l'un des premiers à écrire sur la puissance de la communication sociale et politique en proposant le concept de « publicité » entendu comme le fait de rendre publiques les maximes de son action<sup>6</sup>. Pour celui-ci, « toutes les actions relatives au droit d'autrui dont la maxime est incompatible avec la publicité sont injustes »<sup>7</sup>. Son idée de publicité peut ainsi être interprétée à l'effet que les actions et les décisions politiques, pour être justes et légitimes, doivent être publiques. Avec son concept de « publicité », Kant montre du doigt la tradition du secret d'État perpétrée par les têtes dirigeantes de l'époque et promeut, en quelque sorte, la transparence de l'action politique. Ses idées ont inspiré d'autres penseurs, les philosophes des Lumières notamment, et, peu à peu, des mouvements révolutionnaires ont exigé le concept de publicité aux pouvoirs publics. À titre d'exemple, citons la Révolution française qui « inscrira dans la Constitution la publication des lois et des règlements, ainsi que des jugements et des arrêts, mais aussi l'obligation de motiver les décisions judiciaires et de tenir en public les audiences des juridictions comme les délibérations du Parlement »<sup>8</sup>. Progressivement, la publicité « axiome fondamental de la légalité selon Kant, [...] devient, avec la liberté de la presse qui garantit la libre circulation des informations, un élément essentiel des dispositifs de contrôle démocratique »<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> T. Berns. « Secrets et implicites d'une cosmopolitique non politique chez Kant », *Dissensus*, revue de philosophie de l'Université de Liège, n° 1 décembre 2008

<http://popups.ulg.ac.be/dissensus/document.php?id=283>, [En ligne], consulté le 05-05-2010.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> B. Frydman. « La transparence un concept opaque? », *Journal des tribunaux*, 2007/6265, p.300

<sup>9</sup> *Idem*.

Ainsi, l'idée de la publicité des actions des gouvernements est passée, au fil du temps, de l'apanage d'une élite philosophique à celui des défenseurs de la démocratie. Toutefois, à l'époque, le vocable « transparence » était peu, voire n'était pas utilisé. Alors que dès 1949, plusieurs démocraties libérales commencèrent à établir des législations promouvant l'ouverture des gouvernements, c'est plutôt du droit d'accès à l'information dont il était question.

Plus tard, comme le mentionne à juste titre Philippe Thureau-Dangin, dans son éditorial du *Courrier international* de février 2010 portant sur la tyrannie de la transparence, on a parlé « d'honnêteté et de "sincérité" des comptes, plutôt que de transparence »<sup>10</sup>. À la lumière des événements politiques du siècle dernier, il semble à propos de supposer que le terme « transparence » a connu les débuts de sa popularité entre 1985 et 1991. En effet, il paraît juste de croire que c'est Mikhaïl Gorbatchev qui sonna le coup d'envoi au terme transparence en le faisant son porte-étendard politique, la *Glasnost*, une réforme qui établissait une politique de liberté d'expression et de publication d'informations. Pour une des premières fois, ou du moins une des plus mémorables, l'ouverture et la diffusion d'information n'étaient plus revendiquées ou promues par les opposants au pouvoir mais bien par un chef de gouvernement à titre de stratégie politique. On connaît bien, aujourd'hui, les résultats de cette politique de transparence qui accéléra, avec la *Perestroïka*, sa deuxième réforme, l'implosion de l'Union soviétique. Ainsi, il semble approprié de penser que, parce que la transparence est étroitement associée à la défaite du bloc communiste, et « puisque les vainqueurs refont les vocabulaires comme ils écrivent l'histoire, il n'est pas étonnant que le mot transparence, [...], triomphe dans les pays d'économie libérale »<sup>11</sup>. Aujourd'hui, la transparence présente l'intégralité des aspects d'une idéologie dominante et elle est, de plus en plus, proposée comme l'ultime recours aux dysfonctionnements économiques, politiques, sociaux ou démocratiques.

---

<sup>10</sup> P. Thureau-Dangin. *Transparent, certes, mais digne de confiance?* Éditorial, *Courrier International* n. 1008, février 2010, p.10

<sup>11</sup> L'Encyclopédie de L'Agora. « Transparence », [En ligne], <http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Transparence>, consulté le 10-02-2010.

- De la transparence aux États-Unis -

Récemment, aux États-Unis, avec la campagne électorale et l'élection de Barack Obama, la transparence a connu une turgescence sans pareil. En effet, le nouveau président en a fait l'axe principal de sa stratégie de campagne, le mot d'ordre de sa nouvelle administration et le terme est maintenant sur toutes les lèvres.

## CHAPITRE SECOND

---

### De la transparence aux États-Unis : promesses, transformations des pratiques et renforcement du mouvement partisan

---

Afin de bien saisir l'ampleur du mouvement de la transparence aux États-Unis et d'être en mesure de juger s'il représente, tel qu'on le laisse entendre, une solution garantie pour améliorer la démocratie, le chapitre suivant propose d'étudier, de façon plus approfondie, l'idée de transparence promue par Obama et ses supporteurs.

#### Le changement d'Obama : ouverture et participation citoyenne

*« Transparency and rule of law will be the touchstones of this presidency. »*

Le président Barack Obama

Dès son entrée en fonction, le 21 janvier 2009, Barack Obama a clamé l'importance d'un gouvernement plus ouvert et plus transparent. Il a envoyé un signal fort de son engagement à promouvoir l'imputabilité, la responsabilité et la transparence de l'administration américaine, en faisant le sujet principal de deux mémorandums et d'un décret présidentiel adressés aux hauts responsables des ministères et des agences le lendemain même de son arrivée à la Maison Blanche.

Ayant déjà tiré parti d'une panoplie d'outils collaboratifs en ligne lors de sa campagne, le nouveau président a d'abord voulu donner le ton à une transformation des instances publiques à tous les niveaux de gouvernement avec pour mot d'ordre : ouverture. Dans son premier mémorandum intitulé « *Transparency and open government* », il a ainsi émis le souhait de l'adoption du Web 2.0 ou participatif avec, comme objectif principal, une plus grande transparence, une plus grande participation et une collaboration accrue des citoyens, des entreprises et des organisations.

*« My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust*

*and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government.»<sup>12</sup>*

Avec ce mémo, il statue sur les trois principes clés de sa nouvelle administration :

- 1- Un gouvernement transparent : selon M. Obama, la transparence promeut la responsabilité et l'imputabilité et son gouvernement s'engage à prendre les mesures appropriées, en respect des lois et des politiques existantes, afin de dispenser rapidement de l'information aux citoyens en prodiguant des données facilement trouvables et utilisables.
- 2- Un gouvernement participatif : d'après le nouveau président, la participation citoyenne augmente l'efficacité du gouvernement et enrichit la qualité de ses décisions. De fait, les ministères et les agences doivent offrir, à tous les citoyens, la possibilité de participer au processus d'élaboration des politiques en y apportant leurs connaissances et expertises. De plus, les ministères et les agences doivent solliciter l'opinion publique sur les moyens à entreprendre pour augmenter la participation citoyenne.
- 3- Un gouvernement collaboratif : M. Obama affirme que la collaboration est la meilleure façon d'impliquer les États-Uniens dans le travail de leur gouvernement. Les ministères et les agences doivent donc utiliser des outils, des méthodes et des systèmes novateurs afin de collaborer entre eux, à tous les niveaux du gouvernement, mais aussi avec les ONG, les entreprises et les particuliers du secteur privé. Ils doivent, en outre, chercher à obtenir l'avis du public afin d'identifier les améliorations à effectuer à leur collaboration actuelle et les nouvelles possibilités de collaboration.

---

<sup>12</sup> B. Obama. « Transparency and Open Government », Presidential Memoranda, The White House, 21 janvier 2009, [En ligne], <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>, consulté le 22-03-10.

Immédiatement après cette première déclaration, le président Obama a fait paraître un deuxième mémorandum, celui-ci réitérant la primauté du *Freedom of Information Act* (FOIA) de 1966. Après l'opacité des années du gouvernement de George W. Bush, teintées par la politique d'« hypersécurisation » et l'usage abondant du secret d'État, M. Obama s'engage en direction d'une ère de gouvernance transparente. Il soutient que « la démocratie requiert la responsabilité, et [que] cette responsabilité requiert la transparence »<sup>13</sup>, rappelant aux Américains que « le *Freedom of Information Act* est l'expression la plus déterminante d'un engagement national profond pour garantir un gouvernement transparent »<sup>14</sup>. Il rétablit les fondements de cette loi et le sens premier qui lui avait jadis été accordé, la présomption favorable à la divulgation, visant ainsi à éviter les dérives telles qu'elles avaient pu être constatées sous d'autres gouvernements<sup>15</sup>.

*« The Freedom of Information Act should be administered with a clear presumption: In the face of doubt, openness prevails. The Government should not keep information confidential merely because public officials might be embarrassed by disclosure, because errors and failures might be revealed, or because of speculative or abstract fears. Nondisclosure should never be based on an effort to protect the personal interests of Government officials at the expense of those they are supposed to serve. »*<sup>16</sup>

Au nom de la présomption favorable à la divulgation, il exhorte également les ministères et les agences à prendre les devants en utilisant les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) pour informer les citoyens sur ce que sait et ce que fait leur gouvernement.

Ensuite, afin d'affirmer sa volonté de changement immédiat, il décrète de nouvelles règles d'éthique applicables à tout le personnel de la branche exécutive nouvellement

---

<sup>13</sup> B. Obama. « Freedom of Information Act », Presidential Memoranda, The White House, 21 janvier 2009, [En ligne], <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/freedom-information-act>, consulté le 22-03-10.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Cf. Affaire John Podesta, en 2002, réclamant l'application de la loi FOIA pour la diffusion d'informations détenues par la NASA concernant un incident survenu en 1965.

<sup>16</sup> *Ibid.*

nommé. Ce décret présidentiel, servant avant tout à montrer que Barack Obama tient ses engagements, – puisqu’il avait fortement axé sa campagne électorale sur l’importance de réguler davantage les activités de lobbyisme, généralement perçues comme secrètes et exclusives – vient renforcer l’idée que s’amorce une ère de gouvernance plus transparente et responsable. Les nouvelles règles d’éthique auxquelles doivent souscrire les employés du gouvernement touchent la période du mandat (interdiction de recevoir des cadeaux de la part de lobbyistes ou de groupes d’intérêt, interdiction pour une période de 2 ans, à partir de la date de la nomination, de participer à des activités étant reliées de près ou de loin à l’ancien employeur<sup>17</sup>, etc.) et de l’après-mandat (interdiction d’exercer des activités de lobbyisme pour une période de deux ans après la date de fin du mandat<sup>18</sup>, etc.). Ces mesures, en raison de leur caractère élémentaire, n’ont pas la prétention d’être exhaustives. Mais, selon Obama, elles ont plutôt comme objectif principal d’amorcer le processus d’adoption d’une réglementation plus sévère permettant, éventuellement, de mettre fin aux présomptions de clientélisme et de trafic d’influence au Congrès.

Ces prises de position fortes de la part du nouveau président servent à démontrer aux États-Uniens que la nouvelle administration entend prendre toutes les mesures nécessaires pour leur redonner confiance en leur gouvernement. Pour ce faire, Barack Obama compte miser sur trois chevaux de bataille que sont la transparence (l’ouverture, la franchise), la responsabilité (la règle de droit) et la participation (collaboration) citoyenne par l’entremise du Web 2.0.

---

<sup>17</sup> B. Obama. « Ethics commitment by executive branch personnel », Executive Orders, The White House, 21 janvier 2009, [En ligne], <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/ethics-commitments-executive-branch-personnel>, consulté le 22-03-10.

<sup>18</sup> *Ibid.*

## L'évolution des politiques de transparence aux États-Unis

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) s'étant rapidement développées ces dernières années, on peut croire que l'augmentation des intentions et des pratiques de transparence soit « proportionnelle » à la disponibilité d'équipements pour capter, enregistrer et/ou diffuser l'information. De façon graduelle, mais pressés par les avancées technologiques, les gouvernements ont commencé à s'ouvrir à la population et à mettre en œuvre des politiques publiques visant à garantir un accès à l'information et aux données de l'État. Les chercheurs Archon Fung, Mary Graham et David Weil, dans leur ouvrage *Full Disclosure : The perils and Promise of Transparency*, publié en 2007, distinguent politiques de transparence de première et de deuxième génération. Selon eux, les lois d'accès à l'information, tel le FOIA, constituent la première génération de politiques publiques sur le sujet. Puis, la maturation de ces politiques a incité la création de nouvelles initiatives publiques favorisant la transparence. Celles-ci forment une deuxième génération de mesures qu'ils qualifient de « transparence ciblée ». D'après leur définition, la transparence ciblée « est une catégorie spécifique des politiques publiques qui prescrit de communiquer à un large public [...] des informations standardisées et comparables sur tel ou tel produit ou pratique »<sup>19</sup>. Le principe de transparence ciblée implique que le système puisse fournir aux consommateurs une information claire qu'ils soient en mesure de comprendre et d'exploiter, de façon à avoir la possibilité d'influer sur le fonctionnement du marché. Par exemple, l'obligation pour les fabricants automobiles de diffuser la consommation moyenne de carburant de leurs nouveaux véhicules permet aux consommateurs de faire un choix en fonction de ces informations et d'ainsi influencer sur le marché.

---

<sup>19</sup> Traduction proposée par *Courrier International* de : « represents a distinctive category of public policies that, at their most basic level, mandate disclosure... of standardized, comparable, and disaggregated information regarding specific products or practices to a broad audience in order to achieve a public Policy purpose. ». A. Fung, M. Graham & D. Weil. *Full Disclosure: The Perils of and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, 2007 cité dans L. Lessig. « Against Transparency - Perils of openness in government », *The New Republic*, 9 octobre 2009, [En ligne], <http://www.tnr.com/article/books-and-arts/against-transparency>, consulté le 20-03-2010.

Enfin, déjà dans leur ouvrage publié en 2007, les auteurs estiment qu'une troisième génération de mesures est en gestation. De leur point de vue, celle-ci s'appuiera sur les nouvelles technologies et la participation citoyenne. On peut affirmer maintenant, suite aux récentes annonces d'Obama, que leur vision était plutôt juste.

D'autres spécialistes de la transparence comme Nick Troiano, chercheur à l'Université de Georgetown, classifie autrement l'évolution des politiques et mesures de transparence. Pour celui-ci, ce qui importe c'est plutôt de faire la différence entre ce qu'il nomme la transparence 1.0 et la transparence 2.0. Il argue ainsi que la transparence 1.0 « est la possibilité pour les citoyens de voir ce qui se passe au sein de leur gouvernement »<sup>20</sup>. Il considère donc que les initiatives comme le FOIA de 1966 et ses amendements subséquents, le lancement du premier site Internet par un membre du Congrès en 1994<sup>21</sup> ou la mise en ligne de données par les agences gouvernementales sont toutes des avancées permettant aux citoyens américains de comprendre leur gouvernement et d'accéder aux informations qu'il détient. Il joint également aux initiatives relevant de la transparence 1.0, celles émanant de la société civile allant de la création de la chaîne de télédiffusion des débats, *C-SPAN*<sup>22</sup>, en 1979 au lancement du site *opencongress.org* en 2007<sup>23</sup>. Pour Troiano, c'est avec le mémorandum de Barack Obama que l'idée de ce qu'il appelle dorénavant la transparence 2.0 a émergé, soit : « la possibilité pour les citoyens non seulement de voir ce qui se passe au sein de leur gouvernement, mais aussi la

---

<sup>20</sup> Traduction libre de N. Troiano. « Realizing transparency 2.0 through social media », [En ligne], <http://www.socialgovernment.com/2009/04/13/realizing-transparency-20-through-social-media/>, consulté le 24-01-10.

<sup>21</sup> Le sénateur démocrate du Massachussetts, Edward Kennedy, fut le premier membre du Congrès à mettre en ligne un site web lui permettant une visibilité parmi ses commettants.

<sup>22</sup> Le *Cable-Satellite Public Affairs Network* ou *C-SPAN* est un réseau privé de chaînes câblées américaines dédié à une couverture continue et en direct des interventions gouvernementales de la Présidence et du Congrès. Étant investi d'une mission de services publics, il est à but non lucratif.

<sup>23</sup> Initiative conjointe de la *Participatory Politics Foundation* et de la *Sunlight Foundation* recoupant les données officielles fournies par le gouvernement avec des articles de blogue et des nouvelles afin de proposer une analyse et une recontextualisation des données.

possibilité de participer et d'interagir avec celui-ci»<sup>24</sup>. C'est-à-dire qu'avec l'arrivée du phénomène du Web social ou Web participatif, la mouvance technologique impose d'appliquer ces nouveaux outils interactifs aux initiatives de transparence, permettant ainsi au citoyen non seulement d'avoir droit de regard, mais aussi droit de participation à son gouvernement.

Donc, qu'on l'appelle transparence de 3<sup>ème</sup> génération ou transparence 2.0, les experts s'entendent tous pour dire que les mesures de transparence dont il est question à l'heure actuelle diffèrent des précédentes par l'intégration qu'elles font du Web 2.0 ou Web participatif. Dans la foulée des baisses constantes du taux de participation électorale, du cynisme et du désintérêt pour la chose politique qu'on ne cesse de documenter d'études et de sondages, la promotion de la transparence revêtue de son voile 2.0 peut, certes, paraître une solution alléchante pour rétablir la confiance des citoyens en leur gouvernement. En effet, nombreux sont ceux qui croient qu'une plus grande transparence diminuera le cynisme et favorisera l'intérêt de la population envers la chose politique et le crédit qu'elle accorde à ses dirigeants.

## **Les tenants du mouvement pour la transparence**

Depuis l'élection d'Obama, le mouvement de la transparence, avec à sa tête la *Sunlight Foundation*, une organisation non gouvernementale et non partisane ayant comme mission principale une plus grande ouverture et une meilleure imputabilité du gouvernement, bénéficie désormais du support de la Maison Blanche. Ce mouvement, qui se concentre sur la mise en ligne de données officielles, utilise la puissance des technologies de pointe et le faible coût de collecte, de stockage et de diffusion de l'information afin de créer des outils et des sites Web permettant au public de mieux analyser et de mieux comprendre les données.

---

<sup>24</sup> Traduction libre de N. Troiano. Op. cit.

Pour les partisans du concept, la transparence est la meilleure solution pour rendre le gouvernement imputable : elle s'impose comme un préalable à la confiance. Selon Ellen Miller et Lisa Rosenberg, respectivement co-fondatrice et consultante en affaires gouvernementales pour la *Sunlight Foundation*, un gouvernement plus transparent favoriserait une meilleure communication entre les représentants et la population, ce qui améliorerait le processus décisionnel et permettrait à la démocratie de s'exprimer à la mesure de son potentiel. En outre, si le gouvernement donnait au citoyen la possibilité de voir et de participer en temps réel à son activité, alors un dialogue constructif pourrait être installé entre eux, ce qui aboutirait à la mise en place de meilleures politiques publiques, à une gestion plus prudente des fonds publics et à une confiance accrue des citoyens envers leurs institutions politiques<sup>25</sup>.

D'autre part, les partisans de la transparence arguent aussi que, puisque les médias traditionnels sont contraints de réduire leurs budgets en raison de la chute des recettes publicitaires, les deux rubriques les plus menacées de disparition sont le journalisme international et d'investigation. Or, comme l'a souligné David Simon, ancien reporter du *Baltimore Sun*, dans une allocution devant un comité du Sénat sur le futur du journalisme, si le journalisme d'investigation disparaît et qu'aucune mesure de transparence des gouvernements n'est mise en place, de sérieux risques émergent : « *the next 10 or 15 years in this country are going to be a halcyon era for state and local political corruption. It is going to be one of the great times to be a corrupt politician* »<sup>26</sup> prétend Simon.

Bref, pour les adeptes de la transparence, l'utilisation du Web 2.0 apporte non seulement plus de possibilités pour formuler de nouvelles initiatives de transparence mais permet aussi de rapprocher le citoyen des élus, d'intéresser peut-être davantage les jeunes à la

---

<sup>25</sup> E. Miller. « *Transparency 2.0 – making government transparent and accountable* ». *Sunlight Foundation Blog*, 15 avril 2009, [En ligne], <http://blog.sunlightfoundation.com/2009/04/15/transparency-20/>, consulté le 06-01-2010.

<sup>26</sup> *On the Media*. « *Old and New Media Go to Washington* », 8 mai 2009, [En ligne], <http://www.onthemedial.org/transcripts/2009/05/08/01>, consulté le 05-05-2010.

vie démocratique, et de contrer le cynisme de la population en rendant les élus imputables et donc, plus responsables.

### **Une vertu difficilement contestable**

Chaque fois qu'une nouvelle technologie ou un nouveau système est introduit dans le processus politique, des interrogations quant à la portée et à la signification des changements induits par ceux-ci surgissent et permettent d'alimenter un débat. Toutefois, contrairement à l'arrivée d'autres concepts technologiques promouvant l'amélioration de la démocratie, comme la radio pour informer la population ou la télévision pour la diffusion des débats par exemple, la transparence par l'utilisation du Web ne permet pas une polarisation définie entre partisans et détracteurs ou entre ce que certains ont appelé techno-optimistes et techno-sceptiques<sup>27</sup>. En effet, la transparence dans son sens le plus général, n'est pas un concept, une idée, ou une valeur qui accepte publiquement la contestation au sein des démocraties libérales contemporaines et ceci fait en sorte que la transparence 2.0 - notion qui inclut, certes, des moyens techniques différents de l'idée traditionnelle de transparence mais qui n'en perd pas moins son essence - permet un débat sans manichéisme aucun. Reconnue au fil des années comme une condition nécessaire à la démocratie, la transparence est devenue, avec la multiplication des crises, une idéologie dominante.

Synchrone avec les évolutions sociales, mais aussi hélas, avec les scandales politiques et les escroqueries financières des dernières années, la transparence des actions politiques s'est peu à peu imposée en synonyme de bonne gouvernance. Les citoyens exigent, dorénavant, d'avoir accès aux données le plus facilement et le plus rapidement possible. Et c'est sur la rapidité et la puissance des nouvelles technologies, Internet en tête avec ses applications dans le domaine des réseaux sociaux, que le public s'appuie pour

---

<sup>27</sup> D. Monière. *Internet et la démocratie*. Monière et Wollank Éditeurs, Les Éditions du Nouveau Monde, Québec, 2002,

- De la transparence aux États-Unis -

paramétrer la vitesse d'exécution de ses demandes d'information. Pour cette raison, les possibilités de transparence extraordinaires offertes par le Web semblent être la solution appropriée pour répondre à cette demande.

## CHAPITRE TROISIÈME

---

### Les dangers potentiels d'une transparence sans borne

---

En dépit du fort engouement qu'elle suscite, la demande d'une plus grande transparence des gouvernements éveille les craintes de certains spécialistes de la science politique qui s'inquiètent des dangers de ce qu'ils nomment la « tyrannie de la transparence ». Ceux-ci pointent du doigt les risques potentiels liés à une acceptation parfois aveugle de la transparence, et à l'apologie de cette valeur envers laquelle la contestation ne serait plus permise. Plusieurs effets induits par une demande incessante de transparence, auraient donc été mal ou sous-évalués et mériteraient d'être considérés, car ils pourraient contribuer à fragiliser plutôt qu'à renforcer la démocratie<sup>28</sup>.

### Interconnexions, suppositions et interprétations erronées des données

L'éminent juriste américain et professeur de droit à l'Université Harvard, Lawrence Lessig, mondialement connu comme défenseur de la liberté sur Internet, publiait récemment un texte dans le magazine américain *The New Republic* avec un titre aussi polémique que *Against Transparency – Perils of Openness in Government*. Dans cet essai, il met en garde contre les avancées de la transparence qui, si elle n'est pas encadrée adéquatement, peut mener, selon lui, à une suspicion et à une aversion généralisées du politique dans son ensemble :

*« Nous ne nous demandons pas assez dans quelles circonstances la transparence est une bonne chose et dans quelles circonstances elle peut au contraire être source de confusion, voire pire. Et [...] l'inévitable succès de ce mouvement – s'il ne s'accompagne pas d'une prise en compte de la complexité de l'enjeu – finira par provoquer non pas des réformes, mais du dégoût. Le "mouvement de la transparence nue", comme je l'appellerai ici,*

---

<sup>28</sup> P. Thureau-Dangin. *Transparent, certes, mais digne de confiance?* Éditorial, *Courrier International* n. 1008, février 2010, p.10

*n'incitera pas au changement. Il finira de saper la confiance dans notre système politique. »<sup>29</sup>*

De façon générale, le professeur Lessig est d'avis que la plupart des initiatives de ce qu'il nomme, pour sa part, le « mouvement pour la transparence nue » (*naked transparency movement*) ont « incontestablement du sens »<sup>30</sup>. Il cite, par exemple, la transparence de gestion destinée à mesurer la performance de l'action publique qui, selon lui, améliorera sans contredit le fonctionnement de l'État. Toutefois, il affirme que la question de la transparence ne se limite pas qu'à cela et que certaines initiatives devraient susciter un questionnement et une réflexion plus profonde que celles qui ont cours actuellement.

Afin d'expliquer sa position, il prend à partie un type précis d'initiative du « mouvement de la transparence nue » qu'il juge dangereux - celles qui ont pour but de mettre en lumière ce qui a pu influencer le vote des élus et les cas de corruption manifestes. Pour Lessig, la réalisation de projets comme celui de la base de données *maplight.org*<sup>31</sup> - qui établit des corrélations entre les sources de financement des élus du Congrès et la façon dont ceux-ci ont ensuite voté pour chacun des textes de loi - aura sans aucun doute un impact profond.

Selon lui, ces initiatives pour une plus grande transparence, même si elles sont considérées comme fondamentalement bonnes par leurs fondateurs, n'auront possiblement pas l'effet espéré par ceux-ci, soit celui d'une société plus vertueuse. Avec son initiative *maplight.org*, le « mouvement de la transparence nue » souhaite permettre au citoyen d'accéder facilement - par des avancées législatives et technologiques - à des informations susceptibles de révéler des relations de cause à effet entre l'argent reçu par un élu et l'orientation du travail qu'il réalise. Donc, plus le Congrès se soumettra aux

---

<sup>29</sup> L. Lessig. « Against Transparency - Perils of openness in government », *The New Republic*, 8 octobre 2009, cité dans *Courrier International* n. 1008, février 2010, p.32

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Initiative de la *Sunlight Foundation* appuyée par la Maison Blanche.

exigences de transparence, plus les programmeurs développeront des techniques efficaces pour compiler et interconnecter les données fournies et alors plus les élus seront susceptibles d'être soupçonnés d'agir en fonction d'intérêts financiers. En effet, selon Lessig, les possibilités d'interconnexions et de corrélations des données seront tellement vastes que chacun des actes des parlementaires pourra, de façon plausible, être attribué à l'influence de l'argent<sup>32</sup>.

À première vue, cette transparence ne peut sembler que bénéfique à la démocratie puisqu'elle permettra enfin de savoir qui finance qui, et pourquoi, et qui a agi de façon répréhensible. Ces mesures confortent le triomphe de la formule du célèbre juriste américain Louis Brandeis, voulant que « la lumière du soleil [soit] le meilleur des désinfectants »<sup>33</sup>. C'est d'ailleurs sur cette formule de Brandeis que s'appuient Archon Fung et ses collègues lorsqu'ils parlent de « transparence ciblée ». Or, en se basant précisément sur la définition de la transparence ciblée, Lawrence Lessig affirme qu'il y a un problème avec les initiatives du « mouvement de la transparence nue » : toutes les données ne remplissent pas les conditions requises pour être, tels que Fung et ses collaborateurs l'exposent, exploitables. Selon Fung, Graham et Weil, « plus d'information ne produit pas toujours des marchés plus efficaces »<sup>34</sup>.

En fait, il faut plutôt comprendre que « la manière dont les gens réagissent à l'information est indissociable de leurs intérêts, de leurs désirs, de leurs ressources, de leurs capacités cognitives et de leur environnement social. En raison de ces facteurs et d'autres, les gens peuvent ne pas tenir compte de l'information, mal la comprendre ou en faire un mauvais usage »<sup>35</sup>. Ainsi, pour que les mesures de transparence soient efficaces et utiles, il faut, argue Lessig, « que les données permettent d'effectuer des comparaisons et, que ces comparaisons révèlent quelque chose de réel. Et c'est cela que

---

<sup>32</sup> L. Lessig. *Op. cit.* p. 33

<sup>33</sup> L. Lessig. *Op. cit.* p.32

<sup>34</sup> *Ibid.* p.33

<sup>35</sup> *Idem*

le '*mouvement de la transparence nue*' ne parvient pas à faire »<sup>36</sup>. Pour le professeur, les données corrélant argent et politique ne permettent pas de comparaisons profitables et les effets qui en découleront ne seront, ainsi, pas aussi salutaires que pourraient le souhaiter les partisans de la transparence.

Alors que tous les utilisateurs de *maplight.org* seront tentés de penser sans se questionner - puisque c'est ce que le croisement des données cherche à prouver - que c'est l'argent qui a influencé le vote de tel ou tel élu, Lessig suggère d'autres questions qui devraient être posées : « Un don incite-t-il un élu à adopter telle ou telle position? Ou bien est-ce la position qu'il a adoptée qui suscite le don? Une promesse de don rend-elle un élu plus sensible à telle ou telle position? Facilite-t-elle l'accès à cet élu? Les élus lorgnent-ils une place dans telle ou telle commission en fonction des dons que ladite commission pourrait leur valoir? »<sup>37</sup>. Toutes ces questions - bien que la connaissance de la nature du système états-unien permette une réponse affirmative dans certaines circonstances - demeurent non résolues. Mais une chose est sûre selon Lessig, toutes les données du monde ne permettraient jamais de garantir « un lien de causalité entre un don et un vote, et de faire le tri entre dons innocents et dons corrupteurs »<sup>38</sup>. Tout ce que les données peuvent apporter ce sont des suppositions, des insinuations ou d'autres questionnements. Et selon le professeur, puisqu'« à l'heure actuelle, l'idée que tout dans le système politique américain est affaire d'argent est si répandue et si profondément ancrée que, de toutes les explications que l'on [puisse] trouver à un acte déroutant, l'argent est la première et souvent la seule que l'on donne »<sup>39</sup>, les corrélations proposées par le « mouvement de la transparence nue » ne feront que soutenir, voire amplifier, ce soupçon de causalité sans apporter de véritables solutions.

---

<sup>36</sup> *Idem*

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> *Idem.*

Or, le principal argument de Lessig contre la transparence nue réside précisément dans l'idée qu'alimenter cette perception populaire généralisée jugeant les élus du Congrès corrompus permettra difficilement d'approfondir la démocratie américaine. Pour le chercheur « si le problème avec la transparence, c'est le fait qu'elle insinue en permanence une faute qui existe parfois, mais pas toujours, alors la solution évidente consiste à éliminer ces insinuations »<sup>40</sup>. La solution reposerait donc sur un financement public des campagnes électorales, lequel ferait en sorte qu'il deviendrait impossible d'attribuer un vote à une contribution politique. La plus récente incarnation de cette idée a été présentée au Sénat et à la Chambre des Représentants sous le libellé de *Fair Election Now Act* mais est toujours en attente d'être votée. Il s'agit d'une proposition de réforme du financement des campagnes électorales prévoyant que les candidats payent leur campagne par une contribution de l'État ajoutée à des contributions individuelles ne dépassant pas cent dollars par personne et par scrutin<sup>41</sup>. Le système de *Fair Election* (aussi appelé *Clean Election* ou *Voter Owned Election*) est donc un système de financement public des candidats électoraux présenté comme une alternative souhaitable au financement privé.

Ainsi, selon Lawrence Lessig, la transparence du gouvernement ne serait pas une solution garantie pour améliorer la démocratie, *a fortiori* si elle est prônée en tant que solution unique sans être accompagnée de réformes institutionnelles. Pour ce dernier, c'est plutôt en éliminant le facteur financier des causes possibles des prises de décisions des élus que leur crédibilité s'en verrait améliorée et que le désir de participation des citoyens serait renforcé, se buttant moins au cynisme et au manque de confiance.

---

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> Plus d'informations sur le *Fair Elections Now Act* et les autres initiatives pour réformer le Congrès sont disponibles sur le site [www.fixcongressfirst.org](http://www.fixcongressfirst.org).

## **Augmentation du cynisme et perte de crédibilité des élus**

Selon de récents sondages du *Pew Research Center for the People and the Press*, le taux de confiance des citoyens américains envers le Congrès est parmi les plus bas enregistrés depuis un demi-siècle. En effet, seulement 22% des États-Uniens disent faire confiance au gouvernement la plupart du temps<sup>42</sup>. Certains critiques se plaisent même à dire qu'il y aurait eu plus d'Américains qui appuyaient la Couronne britannique au moment de la révolution qu'il n'y en a qui appuient le Congrès aujourd'hui<sup>43</sup>.

Selon la majorité des citoyens interrogés (52%), le problème avec l'institution ne vient toutefois pas d'un système politique déficient ou brisé mais plutôt des membres du Congrès eux-mêmes. C'est-à-dire que, selon les répondants, le système politique américain actuel pourrait fonctionner adéquatement si ce n'était du manque de volonté et des mauvaises intentions des élus<sup>44</sup>. C'est donc dire à quel point la crédibilité des représentants politiques des États-Unis est prise à partie!

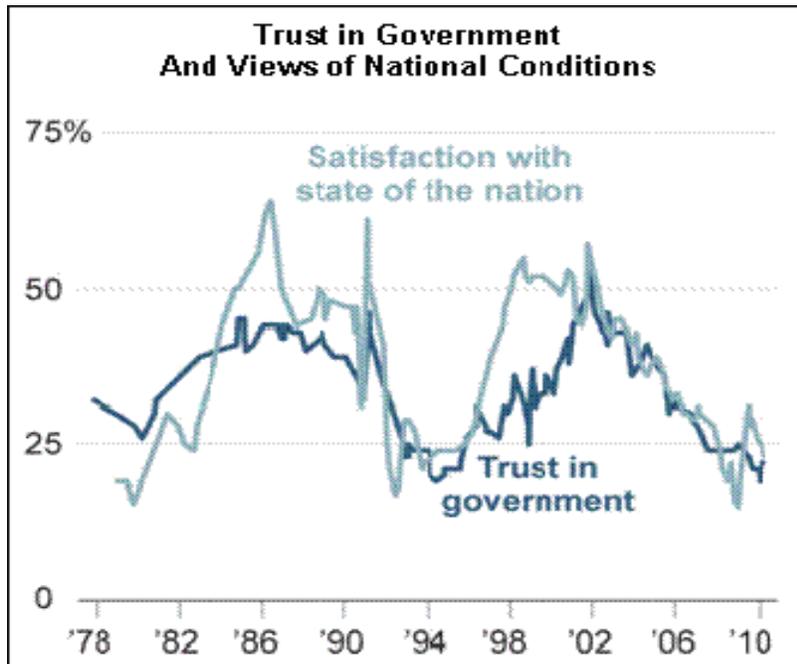
---

<sup>42</sup> Pew Research Center for the People and the Press. « *Distrust, Discontent, Anger and Partisan Rancor, The People and Their Government* », 18 avril 2010, [En ligne], <http://people-press.org/report/606/trust-in-government>, consulté le 07-05-2010.

<sup>43</sup> L. Lessig. « Institutional Integrity : Citizens United and the Path to a Better Democracy », *Fix Congress First! Congressional reform for a truer democracy*, 22 janvier 2010, [En ligne], <http://www.fixcongressfirst.org/blog/entry/institutional-integrity-citizens-united-and-the-path-to-a-better-democracy/>, consulté le 01-05-10.

<sup>44</sup> *Idem.*

**Graphique 1 :** Évolution de la confiance de la population envers le gouvernement aux États-Unis et du taux de satisfaction entre 1978 et 2010



Source : Pew Research Center for the People and the Press

**Tableau 1 :** Pourcentage par catégorie de citoyens ne faisant pas confiance au Congrès selon les deux affirmations suivantes : les élus sont le problème, le système lui-même est brisé.

<b>Views of Congress: More Blame the Members Than the Political System</b>				
	<u>Total</u>	<u>Rep</u>	<u>Dem</u>	<u>Ind</u>
<i>Which comes closer to your view?</i>	%	%	%	%
The political system can work fine, the members are the problem	52	60	50	51
Most members have good intentions, it's the political system that is broken	38	34	42	39
Other/Don't know	<u>10</u>	<u>7</u>	<u>9</u>	<u>10</u>
	100	100	100	100

Pew Research Center March 11-21 Q72. Figures may not add to 100% because of rounding.

Source : Pew Research Center for the People and the Press

En suivant la logique du professeur Lessig, si les initiatives de « transparence nue » contribuent à insinuer davantage de corruption chez les membres du Congrès, alors « cet effet collatéral consiste à certifier aux Américains ce qu'ils croient déjà savoir »<sup>45</sup>. Il appert ainsi que la transparence sans borne, peut entraîner un second danger pour la démocratie, à savoir, un cynisme encore plus prononcé de la part de la population.

D'autres chercheurs sont également d'avis qu'une plus grande transparence s'est traduite, le plus souvent, d'après leurs investigations, par une perte de confiance envers les institutions. C'est le cas, notamment, de Robert Hazell, professeur au University College de Londres, qui mène actuellement des recherches sur les conséquences de l'application du *Freedom of Information Act*, promulgué au Royaume-Uni en 2005. Le chercheur adopte, cependant, un angle de vue différent de celui de Lessig en affirmant que « ce n'est pas la loi qui est en cause, mais l'éthique rédactionnelle des médias »<sup>46</sup>. Selon Hazell, si la loi n'a atteint que deux des six objectifs qu'elle s'était fixés (augmentation de la transparence et plus grande responsabilité) et qu'elle a failli sur les quatre autres (augmentation de la participation des citoyens à la vie publique, amélioration de la prise de décision, augmentation de la confiance dans l'administration et meilleure compréhension de son fonctionnement) c'est de la faute des journalistes. Il est intéressant de constater ici, qu'alors que l'argument de la diminution du journalisme d'investigation est invoqué par les partisans de la transparence comme l'une des causes de leurs initiatives, c'est ce même journalisme d'investigation qui créerait, selon Hazell, les conséquences néfastes des politiques de transparence. Dans un rapport intitulé « *Does FOI Work? The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK* » qui sera publié à l'été 2010, le professeur Hazell note, effectivement, que près des deux tiers des articles journalistiques basés sur des informations obtenues grâce au FOIA ont mené à une baisse de confiance envers le gouvernement, parce qu'ils révélaient une mauvaise utilisation des fonds publics, des dépenses extravagantes, de

---

<sup>45</sup> L. Lessig. Op. Cit. p.34

<sup>46</sup> B. Dowell in *Courrier International* n. 1008, février 2010, p.31

piètres performances, des inefficiences ou des échecs administratifs<sup>47</sup>. Bien que l'information diffusée grâce aux initiatives de transparence ne soit pas, dans ce cas-ci, pure supposition ou insinuation, Hazell vient confirmer l'idée que c'est précisément l'utilisation qui est faite des données qui est un véritable danger pour la démocratie.

Indéniablement, les informations qui retiennent le plus l'attention des « scrutateurs publics », journalistes ou analystes de la société civile, sont souvent d'ordre financier et impliquent alors, dans une bonne partie des cas, des données chiffrées. Or, il apparaît important de signaler que rien ne parle plus abstraitement qu'un chiffre sorti de son contexte. Cela rend les sources parfois très malléables et utilisables à plusieurs fins. Sans forcément mentir, les données peuvent ainsi être manipulées de manière à rendre un article journalistique plus sensationnel. C'est le démographe Alfred Sauvy qui disait que « le chiffre est un être délicat qui, si on le torture le moins, avouera tout ce que vous voulez »<sup>48</sup>.

La situation révèle cependant un paradoxe intéressant. De tous temps les journalistes ont cherché les scoops, c'est bien connu. Mais aujourd'hui, plus que jamais, les médias traditionnels sont en crise : les nouvelles technologies de l'information, Internet et le Web social en tête, viennent complètement chambouler la façon de penser et de faire du journalisme ; les grands quotidiens voient leurs tirages baisser au profit des médias gratuits ; les revenus publicitaires diminuent ; les consommateurs sont plus exigeants, etc. Les progrès technologiques et les NTIC obligent ainsi, comme c'est le cas pour les gouvernements, les entreprises médiatiques à repenser leurs fonctionnements et leurs processus administratifs. Alors que les avancées du Web incitent vers de nouvelles

---

<sup>47</sup> B. Dowell. « Freedom of information: caught in the act », *The Guardian*, 4 janvier 2010, [En ligne], <http://www.guardian.co.uk/media/2010/jan/04/freedom-information-caught-act>, consulté le 01-05-2010.

<sup>48</sup> J. Facal citant A. Sauvy. « Le monde enchanté », *Le blogue de Joseph Facal*, [En ligne], <http://www.josephfacal.org/le-monde-enchante/>, consulté le 06-04-2010.

avenues de transparence et de participation citoyenne pour les premiers, rendraient-elles la survie des seconds difficile? Peut-on penser que c'est ce qui mène les journalistes, en quête d'une première page payante, à scruter à la loupe les données pour n'en faire ressortir que le côté scandaleux? Peut-être. Peut-être aussi ne font-ils que leur travail comme ils l'ont toujours fait mais qu'ils ont davantage de ressources aujourd'hui.

Il serait injuste cependant de reprocher aux journalistes de tenter de tirer profit de ces nouveaux outils mis à leur disposition. Une chose demeure toutefois certaine, ce ne peut être uniquement le « manque d'éthique rédactionnelle des médias », si manque il y a, qui a contribué au cynisme grandissant de la population. Et si ce cynisme, tel que l'affirme Lessig et Hazell, continuera d'être empiré par une mauvaise utilisation des données - et considérant que le mouvement pour la transparence exige une quantité toujours croissante de données-, alors il serait dans l'intérêt de tous de réfléchir à une façon d'y remédier avant qu'il n'empoisonne la démocratie.

### **Atteintes à la vie privée**

Les craintes d'atteintes à la vie privée, une notion somme toute relative variant beaucoup d'une personne à une autre, représentent également un risque potentiel d'une transparence sans borne. En effet, l'individu peut être très ambigu sur le sujet de la transparence, car il l'accepte souvent, voire toujours, pour les autres mais rarement pour lui-même. Certains peuvent trouver qu'une information est anodine et ne pas s'offusquer à ce qu'elle soit divulguée, alors que d'autres la jugeront inquiétante et s'y opposeront. Malgré les différents degrés de perceptions, il importe d'encadrer la transparence afin d'éviter des dérives comme c'est le cas, en Suède par exemple. Effectivement, l'administration suédoise a, à mesure que la technologie informatique s'est développée, commencé à diffuser librement sur Internet toutes les données à caractère public contenues dans ses fichiers sans se poser de question. Or, le

gouvernement suédois n'avait pas pris en considération que la rapidité et la facilité d'accès du Web permettrait d'obtenir des informations personnelles (salaire, adresse, numéro de téléphone, etc.) sur n'importe quel citoyen en quelques clics. Bien que ces données aient toujours été publiques avant l'arrivée du Web, la « pesanteur du système » protégeait davantage la vie privée des particuliers, puisqu'il était plus long et complexe d'obtenir ces informations<sup>49</sup>.

Aux États-Unis, l'idée de la mise en ligne de toutes les informations à caractère déjà public est une initiative appuyée par le mouvement de la transparence. Sous la forme du *Public Online Information Act*, cette proposition de loi a été introduite à la Chambre des représentants au mois de mars 2010 et au Sénat le 6 mai dernier<sup>50</sup>. Au vu des conséquences, en Suède, d'une telle application de la transparence, il convient peut-être de reconsidérer la définition des paramètres<sup>51</sup> de cette loi en prenant en considération qu'une information, bien qu'elle soit de nature publique, ne doive pas nécessairement être publiée sur internet, puisqu'elle n'est d'aucune pertinence à l'approfondissement de la démocratie et, qu'elle peut porter atteinte à la vie privée de simples citoyens.

## Possibilités de lobbyisme synthétique

Suite aux critiques préalablement énumérées, il semble que ce soit le principe général véhiculé par l'idée de transparence des gouvernements, c'est-à-dire la divulgation des données jadis confidentielles, qui inquiète le plus les experts en raison de l'usage qui en est fait. Néanmoins, il demeure que pour d'autres spécialistes comme Stuart W. Shulman, chercheur associé en science politique à l'Université du Massachusetts

---

<sup>49</sup> Article du *DAGENS NYHETER* in « Scruter l'État ou les citoyens ? », *Courrier International*, n. 1008, février 2010, p.30

<sup>50</sup> Sunlight Foundation. « *Senator Jon Tester Introduces Public Online Information Act* », Communiqué de presse, 6 mai 2010, [En ligne], <http://sunlightfoundation.com/presscenter/releases/2010/05/06/senator-jon-tester-introduces-public-online-infor/>, consulté le 09-05-2010.

<sup>51</sup> « The Public Online Information Act (POIA) requires all government-held information that is already required to be publicly available to be posted online, subject to common-sense exceptions. » *Ibid.*

Amherst, ce sont les aspects participatifs de la transparence dite 2.0 qui devraient soulever des inquiétudes pour la démocratie.

Selon le chercheur, l'idée d'établir des politiques de transparence qui utilisent les fonctionnalités du Web social ne rendrait pas le système plus démocratique et pourrait, au contraire, ouvrir la porte à un biais considérable grâce aux possibilités de lobbying qu'elles induisent. En effet, Shulman démontre dans son article, « *The Case Against Mass E-mails: Perverse Incentives and Low Quality Public Participation in U.S. Federal Rulemaking* », que des campagnes bien orchestrées, menées par des groupes d'intérêt particulier par l'entremise des médias sociaux, dominent largement les échanges en ligne avec les élus et les institutions politiques, éclipsant les opinions des citoyens individuels. C'est ce qu'on appelle le « lobbying synthétique ». Ceci provoque alors deux réponses possibles de la part des décideurs : soit ils sont induits en erreur quant à la mesure dans laquelle les idées formulées dans ces campagnes sont représentatives d'un large auditoire et cela influe de manière erronée sur le processus décisionnel; soit, le plus souvent, ils reconnaissent le biais, mais sont tellement inondés par le publipostage (*mass mailing*) qu'ils ne prennent en considération, au moment de légiférer, ni l'opinion du groupe d'intérêt particulier, ni les opinions individuelles qui se sont, de toute façon, noyées dans la masse. Ce qui fait en sorte que des initiatives créées dans le but de sonder la population et de tendre vers une démocratie plus participative sont détournées de leur objectif premier pour servir plutôt les intérêts particuliers des groupes de pression. Le processus démocratique est ainsi, soit vicié (ne tenant pas compte de l'opinion de la majorité), soit nullement amélioré (si aucune opinion n'est prise en considération au bout du compte). Il existe, à l'heure actuelle, des mécanismes de tri électronique pour repérer les observations en ligne faisant partie de campagnes de pression coordonnées. Ces mécanismes atténuent, certes, le risque de monopolisation de l'opinion et de domination, par des groupes d'intérêts particuliers, des échanges en ligne entre les décideurs et le public, mais ils ne sont pas infaillibles.

D'un autre côté, Shulman ajoute à la toute fin de son article, qu'une nouvelle avenue est actuellement en cours et semble fonctionner plus adéquatement. Il s'agit de l'initiative gouvernementale *Regulations.gov*<sup>52</sup> qui permet aux citoyens de commenter les projets de loi mais dans un format bien précis et réglementé qui rend plus difficile les possibilités de lobbying synthétique. Donc, bien que l'on puisse croire que la chance saisissante qu'offrait le Web 2.0 de démocratiser le processus décisionnel ait été, à prime abord, bousillée par les lobbies, il semble encore possible de la récupérer grâce à une réglementation ou une réforme institutionnelle adéquate et une forte volonté politique.

---

<sup>52</sup> <http://www.regulations.gov/search/Regs/home.html#home>

## RÉFLEXION

---

À la lumière des différents points de vue énoncés, la transparence n'apparaît peut-être plus autant comme une cure miracle aux maux qui rongent la démocratie, tel que certains voudraient le laisser croire.

En effet, il semble maintenant juste d'affirmer qu'il existe certains risques tangibles ou du moins certaines conséquences mesurables à une transparence sans borne, auxquels il faudrait songer. Lessig, Hazell et Shulman démontrent de façon convaincante combien privilégier systématiquement et aveuglément la transparence, comporte son lot de dangers pour la démocratie et pour le citoyen. L'apologie manifeste des valeurs de transparence encourage les gouvernements et les mouvements de la société civile à mettre au point des approches toujours plus poussées pour rendre publiques les données et il faudrait, avant de se lancer tête première, prendre davantage le temps de considérer les effets qu'elles induisent. Ainsi, il serait peut-être possible de réduire les risques de fausses interprétations des données, donnant lieu à des amalgames ou à des sophismes pernicieux, à des insinuations perverses, à un accroissement du cynisme, d'atteintes au droit à la vie privée et de lobbyisme synthétique qui menacent actuellement le système. C'est d'ailleurs ce qu'il faut comprendre des critiques émises qui ne se veulent pas forcément une attaque contre le mouvement de la transparence, mais bien plutôt, un appel à se servir de cette transparence dans un cadre de bonne gouvernance.

Au moment de terminer cet essai, des changements ont récemment eu lieu aux États-Unis et laissent croire que les sonneurs d'alerte ont peut-être été entendus. Le 25 mars dernier, le Congrès américain annonçait la création d'un nouveau caucus bipartisan entièrement dévoué à l'étude et la mise en place des futures politiques de transparence.

Le *Congressional Transparency Caucus* aura ainsi comme mandat de réglementer et de surveiller la diffusion en ligne des données et d'institutionnaliser la culture de transparence au sein du gouvernement<sup>53</sup>.

En réponse à la formation de ce caucus, la *Sunlight Foundation* a lancé, un mois plus tard, le Comité consultatif sur la Transparence. Ce comité, se voulant un support au caucus du Congrès, dispensera notamment de l'éducation aux citoyens et servira de forum d'échange où des membres de la société civile de toutes provenances pourront partager des opinions et des idées sur les façons dont le gouvernement et les législateurs pourraient mieux utiliser les outils proposés par la transparence 2.0<sup>54</sup>.

La création de ces organes améliorera-t-elle la mise en place des politiques de transparence? Cela reste discutable, mais peut-être vaut-il mieux simplement laisser la chance au coureur, en espérant que le prosélytisme ne vienne pas trop envenimer le débat. Ce qu'il faut surtout espérer c'est que les mesures de transparence qui seront édictées le soient avec une volonté politique réelle de soustraire les processus politiques et *de* politiques, à une influence parfois induite des intérêts financiers et de la corruption qui subsistent dans certains organes gouvernementaux. Et c'est là, précisément, que le bât blesse. Au vu du récent jugement de la Cour Suprême des États-Unis - qui, en janvier dernier, a déclaré inconstitutionnelles, à 5 voix contre 4, les limitations imposées aux entreprises dans le financement<sup>55</sup> des campagnes électorales en raison du premier

---

<sup>53</sup> C. Hendler. « *Congressional Transparency Caucus Launched* », *Colombia Journalism Review*, 25 mars 2010, [En ligne], [http://www.cjr.org/the\\_kicker/congressional\\_transparency\\_cau.php](http://www.cjr.org/the_kicker/congressional_transparency_cau.php), consulté le 10-05-2010.

<sup>54</sup> Sunlight Foundation. « *Sunlight Foundation Announces Advisory Committee on Transparency* », Communiqué de presse, 29 avril 2010, [En ligne], <http://sunlightfoundation.com/presscenter/releases/2010/04/29/sunlight-announces-advisory-committee-transparency/>, consulté le 10-05-2010.

<sup>55</sup>« Désormais, un groupe pharmaceutique, par exemple, ou une compagnie pétrolière, pourra directement afficher à la télévision son soutien à un candidat, ou son rejet d'un autre. Ils n'ont toujours pas le droit en revanche, de donner de l'argent directement pour une campagne. » D. Le Du. « Financement électoral : Obama s'oppose à la Cour suprême », *Radio France internationale*, 22 janvier 2010, [En ligne], <http://www.rfi.fr/contenu/20100122-financement-electoral-obama-s-oppose-cour-supreme>, consulté le 13-05-2010

amendement garantissant la liberté d'opinion – il paraît clair que cette volonté n'est pas partagée par tous et que la tâche sera ardue.

Barack Obama a dénoncé « l'irruption brutale de l'argent des lobbies dans les campagnes électorales, et [a promis] de travailler avec le Congrès pour revoir la loi sur le financement »<sup>56</sup>. Or, c'est plus que la loi sur le financement des candidats qu'il faut revoir, si l'on veut lutter contre l'influence de l'argent et la culture du secret à Washington. Effectivement, si l'on souhaite réellement instaurer une culture de la transparence, il faut que soient prises des mesures au plan institutionnel faisant en sorte que le coût de la transparence soit plus faible que celui du secret. C'est-à-dire, fournir aux élus des raisons suffisantes pour qu'ils n'aient désormais aucun intérêt à dissimuler une action ou une idée « mais plutôt à l'argumenter loyalement et puissamment »<sup>57</sup>.

Malgré les dangers qu'elle recèle, la transparence nous paraît être un principe fondamentalement bien. Et comme le faisait remarquer la Commission d'accès à l'information du Québec, dans son rapport quinquennal de 2002 : « La démocratie va bien au-delà du droit de vote. Entre deux périodes électorales, les citoyens veulent connaître les faits et gestes de ceux qui les gouvernent, d'où un besoin de grande transparence de l'État »<sup>58</sup>. Ce qui est certainement moins bien, c'est la façon dont on la brandit maintenant, à tort et à travers, en espérant en récolter un capital politique. Nous n'avons pas besoin d'aller bien plus loin que notre propre gouvernement fédéral pour constater que les slogans d'ouverture et d'imputabilité des gouvernements sont l'apanage de l'opposition... et qu'ils demeurent, le plus souvent, de simples slogans, surtout une fois que l'opposition a pris le pouvoir.

---

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> J-P Cléro. « Bentham ou les paradoxes de la transparence », *Cités* 2006/2, n°26, p105

<sup>58</sup> Commission d'accès à l'information du Québec. *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, novembre 2002, p.11

## CONCLUSION

---

Assurément, la transparence est un sujet chaud aux États-Unis à l'heure actuelle. Plusieurs la brandissent, Barack Obama le premier, comme une solution miracle aux problèmes que vit la démocratie. Cet essai a tenté de démontrer que, malgré les vertus indéniables prêtées à la transparence, celle-ci, doit impérativement cesser d'être utilisée *ad nauseam* pour la promotion d'une meilleure démocratie.

Selon plusieurs chercheurs, il existe des risques importants associés à une trop grande transparence et une diffusion d'un flot toujours grandissant d'informations et de données. Il a ainsi été soulevé que favoriser une transparence sans borne, c'est-à-dire sans l'accompagner de réformes institutionnelles ou de cadre précis, pourrait mener à une mauvaise utilisation ou une interprétation erronée des données qui mèneraient, à leur tour, à l'accroissement du cynisme. De plus, les experts laissent entendre qu'une transparence absolue et non paramétrée, alliant la puissance des nouvelles technologies de communication, présenterait des risques tangibles d'atteintes à la vie privée des citoyens et ouvrirait la porte à d'importants biais démocratiques causés par les possibilités de lobbying synthétique.

À la lumière de ces nombreuses réflexions et mises en garde, il semble opportun de conclure que plus de transparence n'est pas, d'emblée, une garantie d'amélioration de la démocratie. En proposant davantage de transparence, les gouvernements cherchent à colmater la brèche opérée dans la confiance des citoyens, contribuables et électeurs, ingrédient essentiel à la construction d'une démocratie solide. Or, la substitution d'un terme à l'autre n'est pas nécessairement soluble en démocratie, car le cynisme agit davantage comme précipitant que comme adjuvant.

La confiance est la pierre angulaire de la démocratie et, à l'heure actuelle, elle semble faire cruellement défaut. Nous en voulons pour preuve la recrudescence marquée des

appels en faveur de davantage de démocratie participative. Les citoyens ne se reconnaissent plus dans leurs dirigeants politiques et ne leur font plus confiance pour les représenter au meilleur de leurs intérêts. C'est pour cette raison qu'ils exigent la transparence. Si les citoyens se sentaient en confiance, rares sont ceux qui trouveraient à redemander toujours plus de transparence. C'est Adam Smith qui notait, jadis, que nous allons chez notre boucher parce que nous avons confiance en lui. Il s'avère que c'est le même principe pour les gouvernements. Anne-Marie Gingras le souligne d'ailleurs très bien dans son ouvrage *Médias et démocratie : le grand malentendu*, où elle reprend les idées d'Alain Etchegoyen qui affirme que « le monde politique « se ment à lui-même en se prenant pour le monde même », alors qu'il n'est en réalité qu'un microcosme non représentatif de la population, opaque et narcissique »<sup>59</sup>. Par conséquent, tant et aussi longtemps que nous ne nous attaquerons pas au véritable problème, il sera uniquement possible de contenir l'hémorragie, sans jamais guérir, une fois pour toutes, la plaie profonde des démocraties contemporaines.

Ainsi, faire l'apologie de la transparence et la poser en vertu cardinale, suprême et incontestable ne rétablit pas l'idéal démocratique initial d'un pouvoir par le peuple et pour le peuple, mais impose plutôt la mutation du concept vers l'idée d'un pouvoir sous le regard du peuple<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> A. Etchegoyen, p. 120, 128, 147-149 in A.-M. Gingras. *Médias et démocratie, le grand malentendu*. p.28

<sup>60</sup> L'Encyclopédie de L'Agora. « Transparence », [En ligne], <http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Transparence>, consulté le 10-02-2010.

## ANNEXE A

---

### Les législations sur la transparence et l'accès à l'information

La Suède a été le premier pays à légiférer en la matière en 1949 mais reconnaissait, dès 1766, le principe fondamental d'accès aux renseignements officiels en vertu du *Freedom of the Press Act*. La Finlande a suivi de près en adoptant une loi d'accès à l'information en 1951. Une quinzaine d'années s'écoulèrent ensuite avant que l'idée n'atteigne le continent américain et que soit promulgué le très influent *Freedom of Information Act* (FOIA) en 1966, aux États-Unis. Celui-ci donna une véritable légitimité au principe et quelques pays d'Europe (France, Norvège et Pays-Bas entre autres) lui emboîtèrent le pas dans les années 1970. Puis, bien que la mère patrie ne semblait pas pressée d'emprunter cette voie, plusieurs pays aux régimes parlementaires de tradition britannique ont tôt fait de suivre la mouvance de l'époque. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada ayant tous édicté leur propre loi d'accès à l'information au début des années 1980. Le Québec a, pour sa part, fait figure de pionnier en Amérique du Nord puisque dès 1982, il promulgua la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1) qui créait, de fait, la Commission d'accès à l'information du Québec (CAI) pour en administrer le cadre. La loi québécoise a d'ailleurs inspiré plusieurs états américains et autres provinces canadiennes. Ces dernières années, de nombreux pays, tels le Royaume-Uni en 2000, l'Allemagne et l'Inde en 2005, se sont finalement dotés d'une telle loi, ce qui porte le nombre total de pays reconnaissant le droit d'accès à l'information à plus de 80<sup>61</sup>.

En plus des initiatives locales et nationales, quelques initiatives internationales de transparence ont récemment vu le jour. Par exemple, « en 2008, une conférence internationale organisée sous l'égide du Centre Carter (ONG créée par l'ancien président américain Jimmy Carter) a adopté un plan d'action visant à promouvoir

---

<sup>61</sup> S.Piotrowski. Extraits d'un article du *Political Administration Review* cité dans *Courrier International* n. 1008, février 2010, p.28

l'accès à l'information publique et destiné aux organisations internationales, aux États, aux entreprises et aux associations. »<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

## ANNEXE B

---

### Évolution de la législation sur l'accès à l'information aux États-Unis

#### *Le Freedom of Information Act (FOIA)*

Voté le 4 juillet 1966 dans le contexte de la guerre du Vietnam, le FOIA visait surtout, à l'époque, à satisfaire l'opinion publique qui exigeait ardemment un accès aux documents de l'administration américaine afin de comprendre dans quelles circonstances mourraient autant de soldats. Cette loi fondée sur le principe de la liberté d'information, oblige les agences fédérales à transmettre leurs documents, à quiconque en fait la demande. La loi comporte toutefois neuf exemptions majeures qui en limite passablement l'étendue. Les agences peuvent ainsi refuser le droit d'accès à l'information pour une raison de sécurité nationale, de secret défense, de politique étrangère, de secrets de fabrication, de respect du secret médical et de la vie privée. De même, sont refusées toutes demandes d'informations géologiques et géophysiques (y compris les cartes) concernant les puits, les informations relatives aux règles et pratiques du personnel interne d'une agence ainsi que les mémorandums et lettres adressées inter ou intra agences.<sup>63</sup> Lors de sa promulgation, la loi avait trois faiblesses majeures: les agences n'avaient pas de temps minimum ou maximum qui leur était imparti pour répondre aux requêtes, elles n'avaient aucune pénalité si elle ne répondaient pas à la demande, et il n'y avait pas de limite sur le montant que l'agence pouvait charger en frais de recherche.

---

<sup>63</sup> A. R. Adler. *Step-by-step guide to using the Freedom of Information Act*. Publication of the American Civil Liberties Union Foundation, 1992, [En ligne], <http://www.skepticfiles.org/aclu/foia.htm>, consulté le 19-11-2010.

### **Le *Privacy Act* de 1974**

Dans la foulée du scandale du Watergate, le *Privacy Act* (PA) de 1974, adopté par le Congrès en passant outre le veto présidentiel de Gérald R. Ford<sup>64</sup>, permet aux individus de connaître les informations que le gouvernement détient à leur sujet, de les corriger si elles s'avèrent fausses ou incomplètes et d'attaquer en justice le gouvernement, en vertu de la protection de la vie privée, si celui-ci utilise les données d'une façon non autorisée ou s'il divulgue ces informations à autrui. <sup>65</sup>

### **Le *Government in the Sunshine Act* de 1976**

Cette loi promulguée à titre d'amendement à l'*Administrative Procedure Act* (5 U.S.C. Section 552b.) a pour but de permettre « *the sun to shine on official meetings where important public policy decisions are made* »<sup>66</sup>. C'est-à-dire qu'elle édicte que les assemblées<sup>67</sup> tenues par les agences gouvernementales soient accessibles au public et impose donc, entre autres, que les citoyens en soit informé suffisamment à l'avance.

### **Le décret présidentiel de Ronald Reagan limitant le FOIA**

Entre 1982 et 1995, un décret présidentiel de Ronald Reagan, amplifiant les limites de l'exemption accordée en vertu de la protection de la sécurité nationale, a permis aux agences fédérales de conserver secrètes un nombre important de données. Le tollé

---

<sup>64</sup> Selon des documents déclassifiés en 2004, le président de l'époque, Gérald R. Ford, suite au scandale du Watergate, souhaitait renforcer le FOIA en l'amendant. Ce serait son chef de cabinet, Donald Rumsfeld et son directeur de cabinet adjoint, Richard Cheney qui l'auraient plutôt convaincu d'y apposer son veto en raison de fuites possibles et de l'inconstitutionnalité supposée des mesures. Néanmoins, le Congrès outrepassa le veto présidentiel conservant ainsi le noyau central du FOIA toujours en effet aujourd'hui. Source: *Veto Battle 30 Years Ago Set Freedom of Information Norms: Scalia, Rumsfeld, Cheney Opposed Open Government Bill; Congress Override President Ford's Veto of Court Review*, National Security Archive, 23 novembre 2004, [En ligne], <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB142/index.htm>, consulté le 19-04-2010.

<sup>65</sup> *Your Right to Federal Records Questions and Answers on the Freedom of Information Act and the Privacy Act, 1992*, Electronic Privacy Information Center, [En ligne], [http://epic.org/open\\_gov/rights.html](http://epic.org/open_gov/rights.html), consulté le 19-04-2010

<sup>66</sup> K. F. Warren. *Administrative Law in the political system, Fourth Edition*. Westview press, 2004, p.153.

<sup>67</sup> Pour une définition plus précise de ce qui est entendu par assemblées (meetings) voir Warren. Op. cit. p. 155

provoqué par les effets de ce décret mena le président Clinton à voter d'autres amendements afin de renforcer le FOIA en 1995.

### **L'expansion du FOIA sous l'administration Clinton**

Bill Clinton émit, entre 1995 et 1999, trois décrets présidentiels<sup>68</sup> (le troisième amendant le premier) ayant comme objectif de changer le système de classification et l'accès aux documents. Cela a eu pour résultat de rendre public des documents auparavant classés confidentiels pour motif de sécurité nationale. Ces documents, datant pour certains de plus de vingt-cinq ans ont permis de mettre au jour plusieurs détails et faits concernant la Guerre Froide et d'autres événements historiques d'importance.

### ***L'Electronic Freedom of Information Act de 1996***

Les amendements<sup>69</sup> apportés au FOIA par l'*Electronic Freedom of Information Act* (E-FOIA) exigent de la part de toutes les agences qu'elles rendent disponibles électroniquement leurs rapports réalisés à partir du 1<sup>er</sup> novembre 1996. De plus, ces mêmes agences doivent fournir un accès à une salle de lecture électronique pour tous les citoyens désireux de consulter ces rapports. Finalement, la loi est amendée afin d'instaurer un temps de réponse aux demandes. Dorénavant, les agences auront vingt jours pour traiter et répondre aux requêtes des citoyens.

### **Le décret présidentiel de George W. Bush limitant le FOIA**

Le 1<sup>er</sup> novembre 2001, soit quelques semaines après les événements du 11 septembre, le président Bush a publié un décret visant à restreindre l'accès aux rapports déposés par

---

<sup>68</sup> W.J. Clinton. *Executive Order 12958: Classified National Security Information*, 17 avril 1995, [En ligne], <http://www.fas.org/sgp/clinton/eo12958.html>

W.J. Clinton. *Executive Order 12968: Access to Classified Information*, 2 août 1995, [En ligne], <http://www.fas.org/sgp/clinton/eo12968.html>

W.J. Clinton. *Executive Order 13142: Amendment to Executive Order 12958 -- Classified National Security Information*, 19 novembre 1999, [En ligne], <http://www.fas.org/sgp/clinton/eo13142.html>, consultés le 19-04-2010.

<sup>69</sup> *The Freedom of Information Act* 5 U.S.C. § 552, As Amended By Public Law No. 104-231, 110 Stat. 3048, Electronic Privacy Information Center, [En ligne], [http://epic.org/open\\_gov/foia/us\\_foia\\_act.html](http://epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html), consulté le 19-04-2010.

les anciens présidents. Il est toutefois permis de se demander si ce sont effectivement les attentats terroristes qui ont été le motif principal de ce décret.

En effet, selon le *Presidential Records Act* de 1978, tous les rapports des présidents sortant deviennent automatiquement la propriété du gouvernement fédéral qui a l'obligation de les publier après un délai de douze ans. Or, à l'entrée en poste du président G. W. Bush, ce sont les rapports présidentiels de Ronald Reagan qui arrivaient à terme. À deux reprises, le 23 mars et le 6 juin 2001, M. W. Bush a fait parvenir un mémo à l'Archiviste des États-Unis de l'époque, M. John W. Carlin, lui demandant de prolonger la date de diffusion de 90 jours jusqu'à ce qu'il émette son décret final en septembre.

Ce décret a été révoqué en janvier 2009 par le président Obama, dans la foulée de son décret encourageant l'ouverture, la transparence et l'imputabilité du gouvernement, et les délais de diffusion prévus par le *Presidential Records Act* ont été réitérés.

### ***L'Intelligence Authorization Act de 2002 amendant le FOIA***

Cette loi omnibus prévoit quelques amendements restreignant la portée du FOIA, notamment en ce qui a trait aux agences de renseignement (*Intelligence agencies*). Ces amendements intitulés "*Prohibition on Compliance with Requests for Information Submitted by Foreign Governments*" permettent, comme leur nom l'indique, à n'importe quel service de renseignement<sup>70</sup> de se soustraire à l'obligation de divulguer l'information quand la demande est formulée par un gouvernement étranger, une organisation internationale ou toute autre entité qui ne dépend pas directement du gouvernement américain<sup>71</sup>. Une agence visée peut aussi, dorénavant, faire des investigations sur les circonstances particulières d'une demande et les motifs de son demandeur.

---

<sup>70</sup> Les agences affectées par ces amendements sont celles définies par le *National Security Act* de 1947 tel qu'amendé.

<sup>71</sup> *FOIA Amended by Intelligence Authorization Act*. United States Department of Justice, Office of information and privacy, FOIA post, [En ligne], <http://www.justice.gov/oip/foiapost/2002foiapost38.htm>, consulté le 23-04-2010.

***L'OPEN Government Act de 2007***

Cette loi promulguée par le président Bush propose de nouveaux amendements au FOIA. Notamment, la loi reconnaît dorénavant les médias électroniques et les bloggeurs comme faisant partie de la catégorie des médias d'information et ceux-ci n'ont donc plus à assumer les frais de recherche pour une demande d'information. *L'Open Government Act* oblige aussi les agences à fournir un numéro d'identification pour chacune des demandes excédant dix jours et à mettre en place un système permettant au requérant de suivre le statut de sa demande. De plus, les amendements imposent aux agences de rendre disponibles en ligne toutes les données brutes utilisées dans la production de leurs rapports. Finalement, la nouvelle loi instaure *l'Office of Government Information Services* qui offrira des services de médiation afin de résoudre les conflits entre les agences et le public.

## ANNEXE C

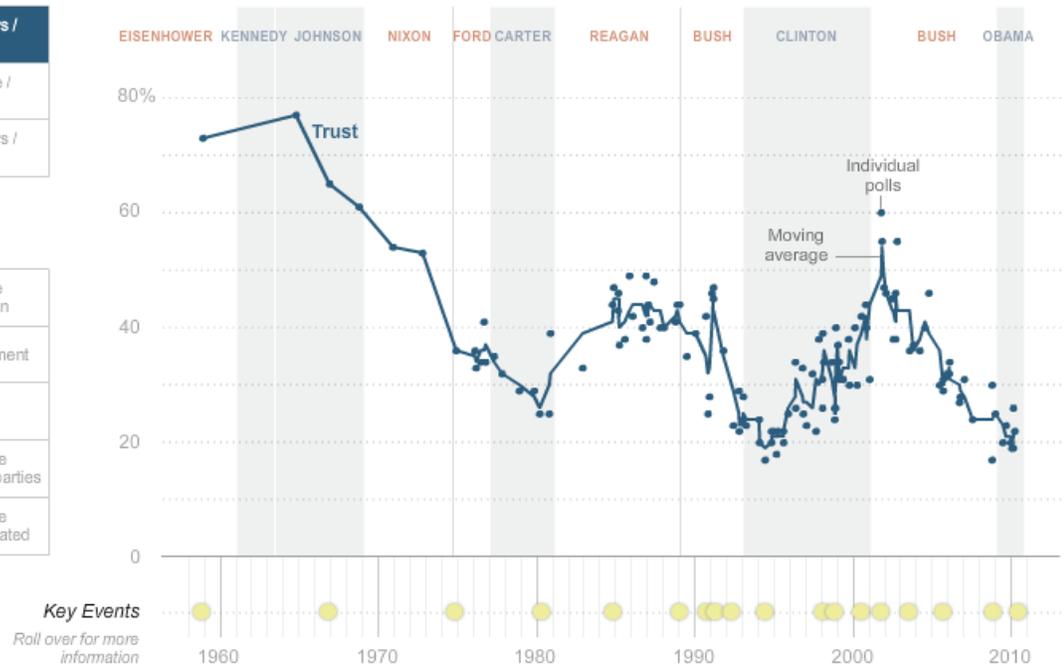
### Confiance des citoyens américains envers leur gouvernement 1958-2010

How much of the time do you trust the government in Washington?

<b>Trust</b>	Just about always / most of the time
Distrust	Some of the time / never
Trust by Party	Just about always / most of the time

Compare trust in government to:

Satisfaction	Satisfied with the state of the nation
Confidence	Consumer sentiment
Unemployment	Monthly Rate
Change in House	Number of House seats changing parties
Incumbent Losses	Number of House incumbents defeated



Source : Pew Research Center for the People and the Press

Data from Pew Research Center, National Election Studies, Gallup, ABC/Washington Post, CBS/New York Times, and CNN Polls. From 1976-2010 the trend line represents a three-survey moving average. For party analysis, selected datasets obtained from searches of the iPOLL Databank provided by the Roper Center for Public Opinion Research, University of Connecticut, <http://people-press.org/trust/>

## BIBLIOGRAPHIE

---

### Articles de journaux

DAGENS NYHETER. « Scruter l'État ou les citoyens ? », *Courrier International*, n. 1008, février 2010.

DOWELL, Ben. « Freedom of information: caught in the act », *The Guardian*, 4 janvier 2010, [En ligne], <http://www.guardian.co.uk/media/2010/jan/04/freedom-information-caught-act>, consulté le 01-05-2010.

DOWELL, Ben. « Tony Blair : Ma plus grosse erreur », *Courrier International*, n. 1008, février 2010.

FOXNEWS.com. « C-SPAN CEO : Obama used us as 'Political Football' », FOXNEWS.com, [En ligne], <http://www.foxnews.com/politics/2010/01/07/c-span-ceo-obama-used-political-football/>, consulté le 22-01-10.

LE DU, Donaig. « Financement électoral : Obama s'oppose à la Cour suprême », *Radio France internationale*, 22 janvier 2010, [En ligne], <http://www.rfi.fr/contenu/20100122-financement-electoral-obama-s-oppose-cour-supreme>, consulté le 13-05-2010.

LESNES, Corine. « Barack Obama oublie ses promesses de transparence », *Le Monde*, 7 janvier 2010, [En ligne], [http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/01/07/barack-obama-oublie-ses-promesses-de-transparence\\_1288597\\_3222.html](http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/01/07/barack-obama-oublie-ses-promesses-de-transparence_1288597_3222.html), consulté le 22-01-10.

LESSIG, Lawrence. « Against transparency; the peril of openness in government » dans *The New Republic*, [En ligne], <http://www.tnr.com/articles/books-and-arts/against-transparency?page=0,0>, consulté le 25-01-10.

LESSIG, Lawrence. « Et si la démocratie se condamnait elle-même? », *Courrier International*, n. 1008, février 2010.

PIOTROWSKI, Suzanne. « Un mot en vogue chez les politiques », *Courrier International*, n. 1008, février 2010.

THUREAU-DANGIN, Philippe. *Transparent, certes, mais digne de confiance?* Éditorial, *Courrier International*, n. 1008, février 2010.

### **Articles de revues scientifiques**

BERNS, Thomas. « Secrets et implicites d'une cosmopolitique non politique chez Kant », *Dissensus*, revue de philosophie de l'Université de Liège, n° 1 décembre 2008  
<http://popups.ulg.ac.be/dissensus/document.php?id=283>, [En ligne], consulté le 05-05-2010.

BREDIN, Jean-Denis. « Secret, transparence et démocratie », *Pouvoirs*, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°97, 2001, p.5-15, [En ligne],  
<http://www.revue-pouvoirs.fr/Secret-transparence-et-democratie.html>, consulté le 18-04-2010.

CLÉRO, Jean-Pierre. « Bentham ou les paradoxes de la transparence », *Cités* 2006/2, n°26, Presses universitaires de France, p.101-114

FRYDMAN, Benoît. « La transparence un concept opaque? », *Journal des tribunaux*, 2007/6265, pp.300-301

HENDLER, Clint. « Congressional Transparency Caucus Launched », *Colombia Journalism Review*, 25 mars 2010, [En ligne],  
[http://www.cjr.org/the\\_kicker/congressional\\_transparency\\_cau.php](http://www.cjr.org/the_kicker/congressional_transparency_cau.php), consulté le 10-05-2010.

### **Lois et projets de lois**

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. *FOIA Amended by Intelligence Authorization Act*. Office of information and privacy, FOIA post, [En ligne],  
<http://www.justice.gov/oip/foiapost/2002foiapost38.htm>, consulté le 23-04-2010.

### **Mémoires et thèses**

MARQUARDT, James J. *Kant and Bentham on publicity : Implication for transparency and the liberal democratic peace*. Mémoire présenté lors du 102<sup>nd</sup> Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphie, Pennsylvanie, 2006, 17 pages.

### **Monographies**

FUNG, Archon, GRAHAM, Mary & WEIL, David. *Full Disclosure: The Perils of and Promise of Transparency*. Cambridge University Press, 2007.

GINGRAS, Anne-Marie. *Médias et démocratie, le grand malentendu*. 3<sup>ème</sup> édition revue et augmentée, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009.

RABAGNY, Agnès. *L'homme tel qu'en lui-même : droit et individualité*. Éditions L'Harmattan, 2005, 498 pages.

MONIÈRE, Denis. *Internet et la démocratie*. Monière et Wollank Éditeurs, Boucherville, 2002, 187 pages.

WARREN, Kenneth. F. *Administrative Law in the political system, Fourth Edition*. Westview press, 2004, 672 pages.

### **Publications officielles**

COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION DU QUÉBEC. *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, novembre 2002.

JRC-IPTS EUROPEAN COMISSION. *Public services 2.0 : the impact of social computing on public services*. Luxembourg, Office for Official publications of the European communities, 2009, 102 pages.

NATIONAL SECURTIY ARCHIVE. « Veto Battle 30 Years Ago Set Freedom of Information Norms: Scalia, Rumsfeld, Cheney Opposed Open Government Bill; Congress Override President Ford's Veto of Court Review », 23 novembre 2004, [En ligne], <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB142/index.htm>, consulté le 19-04-2010.

OBAMA, Barack. « Ethics commitment by executive branch personnel », Executive Orders, The White House, 21 janvier 2009, [En ligne], <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/ethics-commitments-executive-branch-personnel>, consulté le 22-03-10.

OBAMA, Barack. « Freedom of Information Act », Presidential Memoranda, The White House, 21 janvier 2009, [En ligne], <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/freedom-information-act>, consulté le 22-03-10.

OBAMA, Barack. « Transparency and Open Governement », Presidential Memoranda, The White House, 21 janvier 2009, [En ligne], <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>, consulté le 22-03-10.

SERVICES GOUVERNEMENTAUX QUÉBEC. *Bulletion d'information e-Veille*, octobre 2009, [En ligne], <http://www.msg.gouv.qc.ca/gel/e-veille/2009/octobre.asp>, consulté le 25-01-10.

SERVICES GOUVERNEMENTAUX QUÉBEC. *Bulletion d'information e-Veille*, mai 2009, [En ligne], <http://www.msg.gouv.qc.ca/gel/e-veille/2009/mai.asp>, consulté le 25-01-10.

SERVICES GOUVERNEMENTAUX QUÉBEC. *Bulletion d'information e-Veille*, février 2009, [En ligne], <http://www.msg.gouv.qc.ca/gel/e-veille/2009/fevrier.asp>, consulté le 25-01-10.

THE WHITE HOUSE. « Transparency and open Government; Memorandum for the Head of Executive Departments and Agencies », [En ligne], [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/), consulté le 21-01-10.

CLINTON, William J. *Executive Order 12958: Classified National Security Information*, 17 avril 1995, [En ligne], <http://www.fas.org/sgp/clinton/eo12958.html>, consulté le 19-04-2010.

CLINTON, William J. *Executive Order 12968: Access to Classified Information*, 2 août 1995, [En ligne], <http://www.fas.org/sgp/clinton/eo12968.html>, consulté le 19-04-2010.

CLINTON, William J. *Executive Order 13142: Amendment to Executive Order 12958 -- Classified National Security Information*, 19 novembre 1999, [En ligne], <http://www.fas.org/sgp/clinton/eo13142.html>, consulté le 19-04-2010.

### **Publications spécialisées**

BAILEY, Bruce M. & CRAGG, Wesley. *National Integrity systems country study report : Canada 2001*. [En ligne], [www.transparency.org](http://www.transparency.org), consulté le 21-01-10.

LE ROBERT. *Le Nouveau Petit Robert de la langue française 2007*. Lonrai, France, 2006, 2837 pages.

PEW RESEARCH CENTER FOR THE PEOPLE AND THE PRESS. « *Distrust, Discontent, Anger and Partisan Rancor, The People and Their Government* », 18 avril 2010, [En ligne], <http://people-press.org/report/606/trust-in-government>, consulté le 07-05-2010.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Baromètre mondial de la corruption 2009*. [En ligne], [www.transparency.org](http://www.transparency.org), consulté le 21-01-10.

### **Sites Internet**

ADLER, Allan Robert. « Step-by-step guide to using the Freedom of Information Act ». *Publication of the American Civil Liberties Union Foundation*, 1992, [En ligne], <http://www.skepticfiles.org/aclu/foia.htm>, consulté le 19-11-2010.

AGORA VOX. « Démocratie 2.0: la révolution démocratique du XXI<sup>ème</sup> siècle », [En ligne], <http://www.agoravox.fr/tribune-libre/article/democratie-2-0-la-revolution-55025>, consulté le 25-01-10.

ENCYCLOPÉDIE DE L'AGORA. « Transparence », [En ligne], <http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Transparence>, consulté le 22-01-10.

ELECTRONIC PRIVACY INFORMATION CENTER. « Your Right to Federal Records Questions and Answers on the Freedom of Information Act and the Privacy Act », 1992, [En ligne], [http://epic.org/open\\_gov/rights.html](http://epic.org/open_gov/rights.html), consulté le 19-04-2010.

FACAL, Joseph. « Le monde enchanté », *Le blogue de Joseph Facal*, [En ligne], <http://www.josephfacal.org/le-monde-enchante/>, consulté le 06-04-2010.

LESSIG, Lawrence. « Institutionnal Integrity : Citizens United and the Path to a Better Democracy », *Fix Congress First! Congresional reform for a truer democracy*, 22 janvier 2010, [En ligne], <http://www.fixcongressfirst.org/blog/entry/institutional-integrity-citizens-united-and-the-path-to-a-better-democracy/>, consulté le 01-05-10.

MILLER, Ellen. « Transparency 2.0 - Making Government transparent and accountable », [En ligne], <http://blog.sunlightfoundation.com/2009/04/15/transparency-20/>, consulté le 24-01-10.

ON THE MEDIA. « Old and New Media Go to Washington », 8 mai 2009, [En ligne], <http://www.onthedia.org/transcripts/2009/05/08/01>, consulté le 05-05-2010.

PERSONAL DEMOCRACY FORUM. « The future of "Gov 2.0" : transparency or trash collection? », [En ligne], <http://personaldemocracy.com/node/14561>, consulté le 25-01-10.

SUNLIGHT FOUNDATION. « *Senator Jon Tester Introduces Public Online Information Act* », communiqué de presse, 6 mai 2010, [En ligne], <http://sunlightfoundation.com/presscenter/releases/2010/05/06/senator-jon-tester-introduces-public-online-infor/>, consulté le 09-05-2010.

SUNLIGHT FOUNDATION. « *Sunlight Foundation Announces Advisory Committee on Transparency* », communiqué de presse, 29 avril 2010, [En ligne], <http://sunlightfoundation.com/presscenter/releases/2010/04/29/sunlight-announces-advisory-committee-transparency/>, consulté le 10-05-2010.

THE NATIONAL CONFERENCE ON CITIZENSHIP. « NCOC: In Transparency, we trust? », [En ligne], [http://www.ncoc.net/index.php?tray=content\\_blog&tid=top14&cid=2gp1](http://www.ncoc.net/index.php?tray=content_blog&tid=top14&cid=2gp1), consulté le 24-01-10.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL USA. «Transparency and accountability », [En ligne], <http://www.transparency-usa.org/news/InFocus/Obama/INFOCUSObama.htm>, consulté le 21-01-10.

TROIANO, Nick. « Realizing transparency 2.0 through social media », [En ligne], <http://www.socialgovernment.com/2009/04/13/realizing-transparency-20-through-social-media/>, consulté le 24-01-10.