

LA TRANSPARENCE : UN PILIER DE LA CONFIANCE

Par Jean-Claude Deschênes

L'importance de la transparence

La confiance est le résultat d'un grand nombre d'éléments dans le comportement des personnes au sein d'une organisation ou entre des organisations. Un de ces éléments est la transparence entre elles.

L'absence de transparence peut prendre plusieurs formes, allant du silence à la dissimulation en passant par la langue de bois ou des mesures dilatoires. L'absence de transparence est créatrice d'ignorance. Pasteur a écrit sur ce point une expression fort juste : « Plus on est ignorant, moins on s'en aperçoit ».

Le présent texte pose particulièrement cette problématique dans le milieu des organismes publics vu sa longue expérience professionnelle au sein du système gouvernemental. Ce qu'il décrit et prône vaut toutefois, *mutatis mutandis*, dans les organisations privées ou associatives surtout les plus grandes.

La transparence y est décrite comme un élément consubstantiel à la vie démocratique. La preuve a contrario en est donnée par le fait qu'un régime dictatorial pose toujours comme fondement à sa mise en place les deux temps forts suivants :

- Museler les oppositions par le contrôle des sources d'information, y inclus, mais non exhaustivement les médias.
- S'arroger le contrôle des nominations pour y amener des gens contrôlés et contrôlants.

S'installe alors un isolement, un cynisme, un silence de plomb, une omerta fondée sur la peur, l'indifférence ou l'intérêt. On entre alors dans le contraire de la vie démocratique où circulent des informations nombreuses et variées alimentant les débats ouverts et libres.

De son côté, illustrant l'importance des liens entre la transparence et la confiance, Jacques Delors, ex-président de la Commission européenne a bien décrit le caractère subjectif et grave du refus de transparence et des manipulations de l'information : « Le mensonge dissout non seulement les relations entre les êtres, mais les fondements mêmes de la politique et des institutions sociales. »

Actualité et permanence de la question

La transparence est une question d'une immense actualité dans nos sociétés démocratiques. Elle est invoquée par tous ceux et celles qui réclament de l'information et des débats démocratiques. Elle est parfois opposée à une autre valeur bien ancrée dans les organisations, la loyauté dont le « devoir de réserve » constitue une facette.

Un professeur du ministère québécois des Communautés culturelles et de l'Immigration fut, pour manquement au devoir de réserve, suspendu deux semaines, pour un écrit dans un journal. Un scientifique du ministère fédéral de la Santé et du Bien-être fut congédié après avoir

refusé de se taire sur les risques d'une prothèse mammaire. Une étudiante fut ostracisée pour avoir publié dans le journal collégial son insatisfaction des cours de philosophie. Trois directeurs d'écoles furent enjoins par les autorités de « se tenir tranquilles » après avoir déploré publiquement une décision de la commission scolaire affectant des écoles en milieu défavorisé. Des étudiants d'une Université durent déboursier des milliers de dollars, malgré l'appui de la Commission d'accès à l'information, pour connaître la rémunération des dirigeants de leur Université. Des exemples de ce genre pullulent et mettent en opposition la liberté d'expression et l'accès à l'information contre le silence et le secret : transparence vs opacité.

Une question centrale pour le secteur public

Le lien entre transparence et confiance est explicité par le Trust Management Institute de France qui inclut la transparence parmi les 11 tendances fortes « qui impactent le fonctionnement des organisations et le comportement des collaborateurs ». On y définit la transparence comme « une diffusion constante d'informations accessibles à tous »¹.

Il est notable qu'à l'examen du système gouvernemental, le pouvoir législatif de même que le pouvoir judiciaire soient très « transparents ». On y siège en public, on discute en public, les débats sont publiés, les documents sont déposés, etc. Le pouvoir exécutif, quant à lui, fait exception, tant dans sa composante politique (stratégie oblige) que dans sa composante administrative (devoir de réserve astreint). Au chapitre de la transparence, la différence des habitudes et des comportements entre, d'une part, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire et d'autre part le pouvoir exécutif est remarquable. Autant le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire vivent en pleine lumière, autant le pouvoir exécutif privilégie la discrétion, la réserve et même le secret. Bien que les impératifs de l'action expliquent en bonne part la discrétion de l'administration, la transparence y est perçue comme de la naïveté et porteuse de risques. Pourtant, l'importance de la transparence est bien reconnue et même valorisée dans certains domaines comme, par exemple, celui des contrats et des approvisionnements.

Concilier liberté et responsabilité

Un jour, la journaliste chevronnée, Kathleen Lévesque écrit : « La concentration de pouvoir ne conduit-elle pas souvent à des excès et surtout, à un manque de transparence? » D'ailleurs, ne pourrait-on pas tout aussi bien inverser la proposition? Voilà posée la question du pouvoir. N'est-ce pas pour protéger l'exercice serein du pouvoir que s'est élevé un tollé lorsque deux députés ont déposé en 1997 à l'Assemblée nationale un projet de loi « permettant à des fonctionnaires de divulguer les activités gouvernementales inappropriées ». « Délation! » « Déloyauté! » « Anarchie! » murmura-t-on dans les cercles politiques et administratifs.

Et pourtant, n'est-ce pas exactement ce à quoi oblige, par exemple, la loi sur la protection de la jeunesse? En effet, en vertu de cette loi, tout citoyen non seulement peut, mais même doit dénoncer au directeur de la protection de la jeunesse un enfant battu ou maltraité. Semblablement, les vidéocassettes autorisées par le Bureau de surveillance du Québec portent la mention suivante au générique : « En cas de duplication non autorisée et publique, appeler le

¹ <http://www.trust-management-institute.org/accueil>

Bureau à 1-800 »... et l'on y ajoute : « La confidentialité est assurée ». La délation devenue vertu civique?

Tous ces faits mettent en évidence le lien entre le droit, l'éthique et les consensus sociaux. Ils illustrent le caractère évolutif des valeurs sociales. Lorsqu'un consensus prévaut fortement, on codifie les comportements en lois et règlements. Lorsque le consensus est insuffisant, ou encore s'il s'effrite, cela signifie divergences d'opinions, débats politiques, discussions sur les enjeux et les valeurs : c'est le champ de l'éthique et de la politique.

Le monde juridique reconnaît d'emblée le caractère évolutif du droit. Ainsi « l'obligation de réserve n'a pas un contenu fixe : elle varie suivant les circonstances, la nature des fonctions occupées, la matière concernée et la manière de s'exprimer »² écrivait dès 1975 le professeur en droit administratif, Patrice Garant. Il ajoutait : « L'obligation de réserve ne signifie pas l'obligation de se taire. Elle signifie que le fonctionnaire concerné doit être prudent et voir à ce que son comportement ne puisse être perçu comme une trahison de la confiance que le gouvernement a mise en lui ». L'auteur en droit administratif, René Dussault, ex-juge à la Cour d'appel du Québec reconnaissait spécifiquement le caractère évolutif des valeurs elles-mêmes : « L'évolution récente des valeurs de la société a favorisé toutefois l'apparition d'autres principes, qui doivent aujourd'hui guider l'action des administrateurs publics. »³ Il précisait même : « Il importe, en premier lieu, de s'assurer que les prescriptions du code de conduite reflètent le plus possible les valeurs reconnues par la société où vit l'administrateur public ».

Un des plus grands stratèges de l'histoire, César, aurait dit : « Je brûlerais mon manteau si mon manteau comprenait mon plan ». Cette phrase illustre la nécessité, pour certains sujets ou pour certains objectifs, de la plus grande opacité. Le secret des stratégies d'un État envers une négociation internationale ou une dévaluation de la monnaie, le secret des dossiers d'enquête de la police, le secret du discours du budget ou d'un projet d'investissement dans une localité se comprennent bien et se justifient d'emblée, au nom de la sécurité de la vie collective, de la protection de la vie ou pour éviter de néfastes spéculations. La transparence doit alors céder le pas au sens des responsabilités vis-à-vis les personnes et les communautés impliquées. Mais la question demeure : jusqu'où l'opacité et le secret? On comprend, par ces exemples, l'impératif de l'équilibre et du bon jugement.

La question de l'opacité ou de la transparence est exacerbée par la problématique du signalement (« whistle-blowing ») : un employé peut-il être justifié de dénoncer son organisation à propos de faits jugés illégaux, immoraux ou dangereux? Ainsi exprimée, la question de l'équilibre entre la responsabilité et la liberté prend tout son sens. Autrement dit, existe-t-il des situations où le devoir de réserve, de loyauté, de solidarité doit céder le pas au « droit du public à l'information », à la liberté d'expression, à la conscience individuelle? Répondre en termes absolus peut conduire soit à la reconnaissance d'une organisation parfaitement contrôlée et efficace comme celle qui a mené aux procès de Nuremberg, soit, à l'inverse à l'anarchie, au chaos et à la méfiance généralisée. On comprend qu'il s'agit de trouver

² Garant, Patrice, « L'éthique de la fonction publique : un essai de théorie générale », Administration publique du Canada, Vol. 18, No 1, été 1975.

³ Dussault, René, « Vers un code de déontologie adapté aux diverses fonctions de l'administrateur public », Administration publique du Canada, 1979, No 4.

un équilibre de valeurs, des balises pour des comportements à la fois conscients et loyaux, mais aussi soucieux de l'intérêt public.

La Cour suprême du Canada a déjà reconnu que la liberté d'expression des fonctionnaires était une valeur profonde, mais non absolue et qu'il faut équilibrer la liberté d'expression de l'employé avec le désir du gouvernement de maintenir une fonction publique impartiale, efficace et crédible.⁴ Dans son jugement, elle fait alors appel à la fois à la modération, à la loyauté et au bon sens. Elle reconnaît des circonstances justifiant une dénonciation, dont l'illégalité, les risques à la santé et à la sécurité et l'intérêt public.

Aux États-Unis, la Cour suprême reconnaît une certaine forme de protection de l'employé dénonciateur, allant jusqu'à affirmer : « free and open debate is vital to informed decision making by the electorate »⁵. Le législateur américain est d'ailleurs intervenu à ce sujet et a adopté en 1989 un « Whistleblower Protect Act », et a créé un Office of Special Counsel chargé de recevoir l'employé dénonçant une violation à une loi, une maladministration grossière, un gaspillage de fonds, un abus d'autorité ou des risques à la santé ou à la sécurité.

Conclusion

Le personnel des organisations publiques (gouvernement, municipalités, réseaux parapublics, société d'État) est soumis à une tension à pôles multiples. Il doit obéissance aux lois, loyauté à son organisation et sa raison d'être est le service aux citoyens. En cas de désaccord profond avec une décision ou une situation ayant des implications légales ou morales, son choix se ramène à la typologie bien connue, appelée la trilogie de Hirschman : loyauté, expression, démission (« loyalty, voice or exit »). Choisir « la loyauté » implique que cette valeur l'emporte sur toute autre considération. Ce peut être par noblesse, mais aussi par peur ou par calcul d'intérêt. Choisir « l'expression » représente le risque de la responsabilité, mais peut-être aussi le manque de jugement ou même le règlement de comptes. La « démission » soulage peut-être la conscience, mais elle comporte aussi son lot d'inconvénients : persistance de la situation inquiétante, fuite des responsabilités et peut-être misère pour les siens.

Les organisations publiques devraient reconnaître qu'il existe des situations inquiétantes et anormales que connaissent ou que vivent certains de leurs employés. Elles devraient assumer cette responsabilité, en amorçant et en favorisant la réflexion à ce sujet. Elles devraient viser une politique équilibrée qui comprenne et supporte leurs employés au courant de faits troublants ou vivant des situations comportant des illégalités, de la grossière maladministration ou encore des risques à la santé et à la sécurité. L'absence de processus organisé permettant d'équilibrer loyauté et responsabilité laisse aux cas de conscience qu'une seule voie, celle de « l'enveloppe brune », bien connue et même appréciée des journalistes. Cette voie subsistera toujours sans doute, mais elle est le plus souvent le signe de l'échec d'une relation libre et responsable entre un employé et son organisation, seule garante d'un climat de confiance.

⁴ Cour Suprême du Canada, Neil Fraser (vs) Commission des relations de travail dans la fonction publique, 10 déc. 1985.

⁵ U.S. Supreme Court, « Pickering vs Board of Education », Washington, 1968.