



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2019

LES EFFETS DE LA TRANSPARENCE SUR LA CONFIANCE DES CITOYENS CLARIFICATION CONCEPTUELLE ET ÉTUDE DE CAS EMPIRIQUE AU NIVEAU LOCAL

Mabillard Vincent

Mabillard Vincent, 2019, LES EFFETS DE LA TRANSPARENCE SUR LA CONFIANCE DES
CITOYENS CLARIFICATION CONCEPTUELLE ET ÉTUDE DE CAS EMPIRIQUE AU NIVEAU
LOCAL

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>

Document URN : urn:nbn:ch:serval-BIB_CB3AE70B74B74

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.



UNIL | Université de Lausanne

FACULTÉ DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES ET D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE (IDHEAP)

**LES EFFETS DE LA TRANSPARENCE SUR LA CONFIANCE DES CITOYENS
CLARIFICATION CONCEPTUELLE ET ÉTUDE DE CAS EMPIRIQUE AU NIVEAU LOCAL**

THÈSE DE DOCTORAT

présentée à la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de
l'Université de Lausanne pour l'obtention du grade de

Docteur en administration publique

par

Vincent Mabillard

Directeur de thèse

Prof. Martial Pasquier

Jury

Prof. Sandrine Baume

Prof. Daniel J. Caron

Prof. Bertil Cottier

LAUSANNE, CANTON DE VAUD, SUISSE

Mai 2019



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

IMPRIMATUR

Le Décanat de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, sur proposition d'un jury formé du professeur Martial Pasquier, de la professeure Sandrine Baume, des professeurs Bertil Cottier et Daniel J. Caron, sans se prononcer sur les opinions du candidat, autorise l'impression de la thèse de Monsieur Vincent Mabillard, intitulée :

Les effets de la transparence sur la confiance des citoyens
Clarification conceptuelle et étude de cas empirique au niveau local

Lausanne, le 10 mai 2019

Prof. Andreas Ladner
Vice-Doyen de la Faculté de droit,
des sciences criminelles
et d'administration publique

Remerciements

La thèse est souvent considérée comme une traversée en solitaire... Pourtant, j'ai eu la chance d'être merveilleusement accompagné au cours de mes cinq courtes années passées à l'IDHEAP. Maintenant que j'aperçois à mon tour la lumière du phare, j'aimerais en premier lieu remercier mes compagnons d'équipage, débarqués avant moi avec succès. Chers Raphaël et Renaud, un grand merci pour les collaborations fructueuses, ponctuées de publications et de conférences passionnantes, pour vos relectures et vos conseils, et tout simplement pour votre présence au quotidien qui ont rendu l'ambiance de travail extrêmement agréable.

Je n'aurais évidemment jamais pu toucher terre sans l'aide précieuse de mon directeur de thèse. Tout en me laissant parfois seul à la barre, il a été ma véritable boussole tout au long du voyage. Cher Martial, je ne peux qu'apprécier, a posteriori aussi bien que sur le moment, tes encouragements constants et ta bienveillance à mon égard. J'ai pu bénéficier de ton expérience, ce qui m'a sans aucun doute enrichi tant sur le plan professionnel qu'humain.

Malgré tout, il m'est arrivé de me perdre parfois, de manière provisoire, souvent éphémère. C'est dans ces instants-là que j'ai pu compter sur quelques étoiles pour me repérer. Merci d'abord à mes parents, qui m'ont toujours encouragé dans mes choix. A mes amis ensuite, qui m'ont poussé vers l'avant ; c'est grâce à vous que j'ai eu le plus souvent le vent dans le dos. A Nutcha enfin, ma douce, pour toute la patience dont elle a témoigné et ses encouragements incessants, elle qui m'a promis de m'accompagner pour bien d'autres aventures encore.

Tout au long de ces cinq années, j'ai aussi eu la chance de faire de magnifiques rencontres. Mathieu pendant deux ans, qui s'est prêté de bonne grâce à des exercices parfois rébarbatifs, et qui a contribué à la collecte des données utilisées dans cette thèse. Mes collègues, qui ont collaboré à certaines contributions. Un remerciement tout particulier à Nicolas, avec qui j'ai représenté le Corps intermédiaire de l'Institut durant presque 4 ans.

Je tiens encore à remercier les personnes qui m'ont aidé dans la réalisation de cette thèse, Boris Wernli plus spécialement, ainsi que les membres de mon jury, qui m'ont accompagné du début à la fin de cette escapade scientifique. Stephen Jones pour ses traductions ; maman, Elsa, Xavier et Uncle Lolo pour leurs relectures attentives ; Etienne, Stefano, Brice et Owen pour leurs conseils avisés. Un grand merci également à tout le personnel « de l'étage » pour leur attention et leur enthousiasme constants durant mon passage à l'IDHEAP.

Au final, je ne retiens que du positif de cette merveilleuse traversée, certainement la plus belle de ma vie jusqu'ici. Elle se ponctue avec cette thèse de doctorat, mais j'espère encore me projeter dans d'autres histoires, tout aussi excitantes, et ne pas jeter l'ancre de sitôt.

Table des matières

1. Introduction	1
2. Revue de littérature sur la transparence	8
2.1 Transparence et secret	8
2.2 Émergence du concept de transparence	9
2.3 Développement du concept de transparence	13
2.3.1 Démocratie et logique d'échange d'informations	15
2.3.2 Développements au niveau juridique	17
2.3.3 Le poids de la société civile	24
2.3.4 Le rôle des nouvelles technologies	29
2.4 Limites et obstacles	33
2.4.1 Limites	34
2.4.2 Obstacles	40
2.5 Les effets attendus de la transparence	43
2.5.1 Une logique normative forte	44
2.5.2 État de la recherche scientifique	46
2.5.3 La relation entre transparence et confiance	51
3. La confiance dans le secteur public	55
3.1 Transparence et confiance : une relation ambivalente	55
3.2 La confiance comme effet de la transparence	58
3.3 La confiance dans le secteur public	62
3.3.1 Le lieu de la confiance	69
3.4 Définition et opérationnalisation	70
4. La transparence et la confiance dans le contexte suisse	79
4.1 Évolution de la transparence en Suisse	79
4.1.1 Le développement de la LTrans	80
4.1.2 NGP et Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale	81
4.2 La transparence en Suisse en comparaison internationale	84
4.3 La confiance dans les institutions helvétiques : un cas à part ?	92
5. Partie conceptuelle sur la transparence	98
5.1 Transparence et publicité vs. opacité et secret	98
5.2. Transparence et accountability	104
5.3 Transparence, <i>open data</i> et e-gouvernement	110
5.3.1 Gouvernement ouvert et open data	110
5.3.2 E-gouvernance et e-gouvernement	112
5.3.3 Open data, e-gouvernement et transparence : une distinction fondamentale	115
5.4 La transparence : Enjeux définitionnels et opérationnalisation	118
5.4.1 Valeur intrinsèque et valeur instrumentale	118
5.4.2 La transparence médiée	120
5.4.3 Formes et niveaux de transparence	122

5.4.4 Définitions existantes	130
5.4.5 Transparence et transparence perçue	135
5.4.6 Définition et opérationnalisation.....	138
6. Méthodologie	140
6.1 Dessin de recherche	140
6.2 Variables de contrôle	143
6.3 Terrain d'étude	146
6.3.1 Questionnaire	150
6.3.2 Échantillonnage.....	151
6.4 Approches empiriques existantes	158
6.5 Démarche méthodologique	159
6.5.1 Introduction à la méthode	161
6.5.2 Variables observées et latentes	162
6.5.3 Taille de l'échantillon	163
6.5.4 Considérations techniques	164
6.5.5 Limites de la méthode	169
6.5.6 Application au cas d'étude.....	169
6.6 Alternative méthodologique	172
7. Résultats	175
7.1 Partie descriptive	175
7.2 Analyse des résultats et des variables	182
7.2.1 Variables retenues pour l'analyse	188
7.2.2 Échantillon d'analyse.....	190
7.2.3 Modèles d'analyse	191
7.2.4 Test des hypothèses et variables de contrôle	207
8. Discussion et conclusion	211
8.1 Interprétation des résultats principaux.....	214
8.1.1 Plus-value des résultats descriptifs	215
8.2 Limites	218
8.3 Implications	220
8.3.1 Implications théoriques et pistes de recherche futures	220
8.3.2 Implications pratiques et recommandations.....	223
9. Bibliographie	228
10. Annexes.....	265

Liste des tableaux et figures

Tableau 1 Entraves à la transparence documentaire (d'après Pasquier & Villeneuve, 2007).....	40
Tableau 2 Variables de la confiance.....	67
Tableau 3 Définitions sélectives et dimensions importantes.....	72
Tableau 4 Opérationnalisation de la confiance.....	77
Tableau 5 Nombre de requêtes absolues et pour 1000 habitants, en 2017.....	86
Tableau 6 Niveau de transparence en Suisse selon différents classements*.....	93
Tableau 7 Catégories de transparence selon Buijze (2013).....	130
Tableau 8 Définitions et dimensions retenues.....	135
Tableau 9 Composantes de la transparence du point de vue de l'État et des citoyens.....	137
Tableau 10 Opérationnalisation de la transparence.....	139
Tableau 11 Résumé des variables et des hypothèses de recherche.....	143
Tableau 12 Population et échantillon, par quartier (2016).....	152
Tableau 13 Sélection des individus constituant l'échantillon.....	155
Tableau 14 Répartition hommes / femmes, population (au 31 décembre 2016) et échantillon.....	156
Tableau 15 Répartition hommes / femmes, population (au 31 décembre 2016), questionnaires retournés.....	157
Tableau 16 Répartition hommes / femmes * Adhésion à l'ARAS.....	158
Tableau 17 Indicateurs d'ajustement sélectives et valeurs satisfaisantes au bon ajustement du modèle proposé, adapté de Hooper et al. (2008).....	169
Tableau 18 Variables latentes et indicateurs formatifs du modèle d'analyse.....	170
Tableau 19 Statistiques descriptives.....	176
Tableau 20 Fréquences des données relatives à l'exposition à l'information.....	178
Tableau 21 Supports utilisés et fréquence dans l'échantillon (N=408).....	180
Tableau 22 Nombre de répondants employés ou ayant été employés du secteur public.....	182
Tableau 23 Analyse de corrélation (information reçue et consultée).....	183
Tableau 24 Analyse de corrélation (accessibilité, complétude, compréhensibilité, temporalité).....	184
Tableau 25 Analyse de corrélation (compétence, intégrité, bienveillance).....	185
Tableau 26 Fréquences par rapport à droite.....	186
Tableau 27 Rapport entre confiance et sensibilité politique (moyenne, N et écart type).....	187
Tableau 28 Analyse de variance (ANOVA).....	187
Tableau 29 Mesures d'association.....	187
Tableau 30 Variables incluses dans l'analyse de régression linéaire multiple.....	189
Tableau 31 Comparaison des moyennes par groupe (transparence perçue et confiance).....	190
Tableau 32 Caractéristiques de l'échantillon d'analyse.....	191
Tableau 33 Coefficients de corrélation (exposition à l'information, transparence perçue, confiance).....	193
Tableau 34 Modèle 1 - coefficients de régression (variable dépendante : confiance).....	195
Tableau 35 Récapitulatif du modèle 1.....	195
Tableau 36 Modèle 2 - coefficients de régression (variable dépendante : confiance).....	196
Tableau 37 Récapitulatif du modèle 2.....	196
Tableau 38 Coefficients de corrélations (toutes les variables).....	199
Tableau 39 Modèle 3 – coefficients de régression (variable dépendante : confiance).....	200
Tableau 40 Récapitulatif du modèle 3.....	201
Tableau 41 Modèle 4 – coefficients de régression (variable dépendante : confiance).....	201
Tableau 42 Récapitulatif du modèle 4.....	202
Tableau 43 Modèle 5 – coefficients de régression (variable dépendante : confiance).....	203
Tableau 44 Récapitulatif du modèle 5.....	203
Tableau 45 Récapitulatifs des modèles (entrée progressive des variables).....	205

Figure 1 Entrée en vigueur des lois d'accès à l'information dans le monde, par périodes	19
Figure 2 Plan d'action national de la Tunisie pour l'OGP (2018-2020), engagement n°1	27
Figure 3 Relations entre transparence et confiance	58
Figure 4 Approche multidirectionnelle de la confiance (d'après Bouckaert, 2012)	64
Figure 5 Niveau de confiance dans le gouvernement (tiré de l'Eurobaromètre 89, juin 2018)	66
Figure 6 Nombre de requêtes par million d'habitants et par mois, l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi sur l'accès à l'information et en 2017	86
Figure 7 Transparence et confiance dans le gouvernement (2014)	93
Figure 8 Comparaison des niveaux de confiance en Suisse (2007) et dans les pays du WVS (2005-2009) – « beaucoup » et « pas mal » de confiance, en %	94
Figure 9 Niveau de confiance dans le gouvernement, en % (OCDE, 2007-2016)	95
Figure 10 Niveau de confiance en Suisse (SELECTS, 2015) et dans les pays du WVS (2010-2014) – « beaucoup » et « pas mal » de confiance (en %)	96
Figure 11 Mapping conceptuel de la transparence	128
Figure 12 Dessin de recherche	141
Figure 13 Parcours défini selon la méthode random route pour le quartier n°1, Nord	153
Figure 14 Quartier Nord, Municipalité de Sion	154
Figure 15 Modèle d'analyse de la participation en ligne et de la confiance dans le gouvernement (basé sur Kim et Lee, 2012)	163
Figure 16 Modélisation des relations entre trois variables A, B et C	165
Figure 17 Modèle structurel de régressions entre trois variables latentes et modèles de mesure, tiré de Nachtigall et al. (2003)	166
Figure 18 MES incluant une variable latente, plusieurs facteurs et termes d'erreur	167
Figure 19 Modèle d'analyse théorique	171
Figure 20 Analyse de facteurs concernant les variables mesurant la fiabilité perçue (N=245), modèle tiré du logiciel AMOS	185
Figure 21 Liens entre les variables (simples, corrélations et modération)	193
Figure 22 Dessin de recherche et coefficients de régression	204
Figure 23 Tranches d'âge et confiance dans les autorités en charge de l'aéroport de Sion (échelle de 1 – très faible à 7 – très élevé)	210
Figure 24 Question de recherche, hypothèses et implications	213
Figure 25 Sources d'information principales (en % des sondés)	217

Liste des abréviations

ACP	Analyse en composantes principales
AFD	Agence française de développement
ANOVA	Analyse de variance
ARAS	Association des riverains de l'aéroport de Sion
BM	Banque mondiale
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CFI	Comparative fit index
CHF	Franc suisse
COPIL	Comité de pilotage
DDPS	Département de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DRI	Democracy reporting international
DW	Test de Durbin-Watson
FBI	Federal Bureau of Investigation
FMI	Fonds monétaire international
FOIA	Freedom of information Act
GCI	Global competitiveness index
GFI	Goodness of fit index
ICUE	Protection des informations classifiées de l'Union européenne
IDE / FDI	Investissements directs étrangers / Foreign direct investment
IETG	ICT-enabled transformation of government
KMO	Indice de Kaiser-Mayer-Olkin
LAI / ATIA	Loi sur l'accès à l'information / Access to information Act
LIPDA	Loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage
LRens	Loi fédérale sur le renseignement
LTrans	Loi fédérale sur le principe de transparence dans l'administration
MES	Modèle d'équations structurelles

NEDB	Nouvelle base de données d'événements
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
NGP / NPM	Nouvelle gestion publique / New public management
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OGD	Open government data
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des nations unies
OSC	Organisation de la société civile
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PGO / OGP	Partenariat pour un gouvernement ouvert / Open Government Partnership
RMSEA	Root mean square error of approximation
RTI	Right to information
SELECTS	Swiss electoral studies
SPSS	Statistical package for the social sciences
TAF	Tribunal administratif fédéral
TAI	Transparency and accountability initiative
TF	Tribunal fédéral
TI	Transparency International
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
VPN	Virtual private network
WVS	World values survey

1. Introduction

La transparence est aujourd'hui un principe de gouvernance reconnu et recommandé par la plupart des États et des organisations internationales. Elle puise ses racines philosophiques à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle, période au sein de laquelle des auteurs majeurs, fervents pourfendeurs de la culture du secret propre aux monarchies de l'Ancien Régime, défendaient l'idée que seuls des citoyens informés sont en mesure d'opérer une surveillance de l'exercice du pouvoir par les gouvernés. Cette argumentation s'inscrit dans un mouvement plus large d'ouverture politique et d'émergence des gouvernements représentatifs. Faire la lumière sur la façon de gouverner rend possible la formulation de jugements informés, qui à leur tour promeuvent l'émergence de la société civile en lui fournissant les armes nécessaires à son bon fonctionnement. Finalement la transparence, synonyme à cette époque de publicité, ajoute une dimension morale particulièrement importante aux processus politiques, en favorisant une conduite intègre des gouvernants, désormais soumis au « tribunal de l'opinion publique » (Bentham, 2001 [1791]).

Dans cette perspective, l'idéal de transparence est synonyme d'équilibre dans l'échange d'informations entre administration et citoyens, et par extension de possible contrôle de ceux-ci sur les décisions de l'État. Il semble néanmoins aujourd'hui que le rapport asymétrique entre l'information détenue par l'administration et celle entre les mains des citoyens s'est creusé, ravivant l'idée qu'un « rééquilibrage s'avère nécessaire » (Pasquier, 2013). En effet, alors que les citoyens sont amenés à fournir de plus en plus d'informations à l'État, ce dernier connaît de nombreux régimes d'exception et communique rarement de façon détaillée et exhaustive sur ses activités. Dans le même temps, l'accroissement de la valeur prise par l'information en fait un enjeu majeur. La plupart des États ont réagi, en adoptant notamment une législation relative aux droits d'accès à l'information que possèdent les administrations (McIntosh, 2014).

Les justifications, principalement morales, énoncées ci-dessus apparaissent comme normales dans les régimes démocratiques actuels. Ainsi, la transparence s'est imposée comme un élément incontournable et quasi incontestable, comme en témoigne le bourgeonnement des lois sur l'accès à l'information à travers le monde. Elle est louée pour son pouvoir émancipatoire, menant les citoyens à une évaluation plus forte des organisations publiques, grâce au niveau d'information plus élevé à leur disposition (Mol, 2010). Elle permettrait selon Stiglitz de créer un cercle vertueux au sein duquel légitimité, participation démocratique et confiance entraîneraient un changement politique dynamique (Worthy, 2010). Elle est défendue par la plupart des dirigeants, brandie comme un gage de bonne volonté et d'ouverture du

pouvoir. Elle s'étend désormais à l'ensemble du globe, ce qui amène Erkkilä (2012) à parler de « discours transnational » sur la transparence. Au sein de l'Union européenne (UE), elle incarne un gage de démocratisation du système et vise à accroître la légitimité démocratique du projet d'intégration européenne (Héritier, 2003). Pour le président Barack Obama, l'établissement d'un système administratif transparent doit renforcer la démocratie américaine et promouvoir l'efficacité et l'efficacités de son gouvernement¹. Il avait d'ailleurs promis une démocratie plus connectée et transparente au cours de sa première campagne présidentielle en 2007 (Coglianese, 2009). Les nombreuses recommandations qui encouragent l'ouverture des régimes politiques, émanant des principales organisations internationales de régulation, ainsi que l'essor d'une organisation non-gouvernementale telle que *Transparency International* (TI), rendent l'étude de la transparence tout à fait pertinente.

La transparence est assimilée à la possibilité, pour les gouvernés, d'accéder à l'information détenue par les gouvernants. Roberts (2001) affirme d'ailleurs que le droit à l'information fait partie intégrante des droits essentiels à la participation politique, dépassant le simple droit à la liberté d'expression. Il l'érige en devoir et en responsabilité de toute démocratie. Il incite les citoyens à participer aux processus politiques par le biais de leur droit à l'information. En cas de litige, ceux-ci peuvent avoir recours aux lois sur la transparence existantes (Ackerman & Sandoval-Ballesteros, 2006). Cette conception est ici révélatrice du devoir démocratique en termes de transparence, tendant même à faire de la transparence un socle de toute démocratie (Florini, 2004). Dans cette optique, un flux d'informations sur les pratiques gouvernementales et les résultats enregistrés permettent aux électeurs de renforcer leur capital décisionnel (L. Feinberg, 1997; James R Hollyer et al., 2011).

Cette conception se retrouve également chez Dahl (1989), pour qui la liberté d'émission et de réception des informations est un ressort essentiel de toute démocratie. En présence de normes démocratiques², il devient donc de plus en plus difficile pour une élite restreinte de concentrer tout le pouvoir décisionnel dans le secret. Ce phénomène s'accompagne d'exigences croissantes de la société civile à l'égard de la transparence et de la participation citoyenne à la prise de décisions. Cet environnement permet à la transparence de s'imposer et de devenir progressivement, dans cette perspective, consubstantielle à la démocratie. L. T. Christensen et

¹ Cet engagement a fait l'objet d'un mémorandum sur la transparence et l'open government, publié sur le site de la Maison Blanche (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment).

² Le concept de démocratie a fait l'objet de nombreuses contributions académiques, et constitue encore aujourd'hui une source importante de débat dans plusieurs disciplines. Nous pouvons néanmoins lister un certain nombre d'éléments propres aux démocraties : élections libres, droit de vote universel, liberté d'association, liberté d'expression, sources d'information alternatives, etc. Robert Dahl regroupe ces éléments dans ce qu'il considère comme une forme non-aboutie de démocratie, la polyarchie (Dahl, 1989).

Cheney (2015) affirment à cet égard que « transparency has become a virtual stand-in for democracy » (p. 70). En retour, la propagation des idéaux et, dans la foulée, des régimes démocratiques accentue la demande en matière de transparence. C'est la raison pour laquelle, dans la continuité de ce qui a été mentionné précédemment, la tendance est à la création d'une culture de la transparence, assumée par les gouvernements et incitée par les organisations inter- et supranationales (Florini, 2000a)³.

Dans le même temps, une perspective plus critique tend à considérer que la transparence possède également une forte connotation idéologique et une grande portée politique. Selon les termes de Darch et Underwood (2010), elle sert à remplir différents objectifs, en fonction du contexte (apporter une réponse à une crise, promouvoir la démocratie, etc.) : « [transparency is] an ideologically-determined political initiative that can be deployed to achieve a range of different agendas ». Elle est au cœur de la société de l'info-divertissement (*infotainment society*) et devient l'élément organisateur de la démocratie ; accompagnée de l'évolution technologique, elle se mue en solution universelle selon la technoculture contemporaine (Dean, 2001). Essentielle car éclairante, la transparence doit ainsi s'opposer de toutes ses forces au secret, dans une dérive idéologique qui évacue certains problèmes inhérents à la défense du principe de publicité.

Il semble toutefois difficile d'écarter totalement le secret, car les notions voisines de discrétion, de réserve, ou d'intimité sont également vitales à l'épanouissement d'une démocratie. Il s'agit plutôt de trouver, bien que cette tâche soit extrêmement difficile et sujette à une constante évolution, une relation équilibrée entre d'une part la « dictature de la transparence » (Pingeot, 2016), portée par certains mouvements, et d'autre part le recours régulier au secret, justifié au nom de l'intérêt national ou de l'ignorance et du désintérêt citoyens (dans une perspective élitiste). En effet, la transparence totale, appliquée sans discernement, se heurte à de nombreux obstacles, repris dans la revue de littérature, tandis qu'un mode de fonctionnement basé sur le secret peut encourager la dissimulation et les mauvaises pratiques qui y sont affiliées.

Il convient de constater qu'en dépit de ces considérations morales, la transparence a également atteint un statut de « véritable *axiome* » (Chevallier, 1988) en raison des effets bénéfiques qu'elle est censée produire. Tout d'abord, le fait de constamment travailler sous le

³ Un exemple récent : au cours d'un événement public organisé au Parlement européen à Bruxelles, la députée européenne libérale néerlandaise Sophie int' Veld a proposé une « feuille de route » visant à rendre les décisions plus transparentes au sein de l'UE.
https://alde.livecasts.eu/uploads/attachments/roadmap_to_transparency.pdf

regard des administrés rend selon la littérature normative sur le sujet l'administration plus efficiente, en plus de la garantie morale d'intégrité annoncée par Bentham (Baume & Papadopoulos, 2012). Dans la même veine, la transparence réduit les tentations de corruption, découragées par l'effet de la « cage de verre », soit la plus grande visibilité des actions gouvernementales. Conformément à ce qui a été écrit plus haut sur le développement de la société civile, elle doit également accompagner positivement la participation des citoyens à la conduite des politiques publiques (Pasquier, 2013). Enfin, elle entretiendrait une relation positive présupposée avec la confiance placée par les gouvernés dans leur gouvernement. A cet égard, l'ensemble des rapports produits par les États ainsi que les organisations internationales – Banque mondiale (BM), Fonds monétaire international (FMI), Organisation des nations unies (ONU) en tête – postulent que le développement de pratiques transparentes dans la conduite de l'action publique aura un effet bénéfique sur la confiance des citoyens, de façon quasi automatique⁴.

Cette relation met en lumière toute l'importance dont jouit la transparence actuellement, dans un contexte marqué par un besoin accru de confiance dans l'administration publique (Bouckaert et al., 2005). Cette problématique a pris une dimension toute particulière, comme le démontre sa mise à l'agenda dans le cadre de récentes conférences ministérielles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (Bouckaert, 2012). Même si une évaluation plus globale de la situation ne décrit pas de tendance au déclin de la confiance citoyenne au cours des dernières années, force est de constater que cette dernière constitue un pilier de la bonne gouvernance, au même titre que la transparence. Elle est ainsi souvent comprise comme un facteur nécessaire au fonctionnement efficace de l'administration, elle favorise la participation citoyenne et, de manière plus générale, tend à jouer un rôle déterminant dans la légitimité et la stabilité d'un système politique (Tolbert & Mossberger, 2006). Le lien entre la confiance et la transparence est donc souvent considéré comme positif et constitutif d'une meilleure gouvernance, ce à quoi s'attache à confirmer ou infirmer empiriquement la présente thèse. Ceci paraît d'autant plus important que rares sont les études qui tentent de mesurer cette relation vis-à-vis d'une organisation publique par rapport à un enjeu particulier (Grimmelikhuijsen & Knies, 2017).

⁴ Voir par exemple à cet égard la fiche *Par quels moyens le FMI encourage-t-il la transparence des finances publiques*, dans lequel il est précisé que « la perte de la confiance du marché dans les gouvernements [...] a mis en exergue l'importance de la transparence des finances publiques pour la stabilité financière et économique mondiale ». <https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>.

Tout comme la transparence, la confiance présente plusieurs défis de par sa nature multidimensionnelle et diffuse. Elle n'en fait pas moins l'objet de nombreuses contributions, dans un grand nombre de domaines, car elle correspond souvent dans l'imaginaire collectif à un idéal à atteindre. S'ensuit un raisonnement presque logique sur les conditions nécessaires pour accroître ce niveau de confiance, considéré comme un aspect vital de toute démocratie depuis plusieurs siècles (Newton, 2006). La transparence fait désormais partie des facteurs à même d'influencer le niveau de confiance et explique l'intérêt suscité par cette question : « Under [t]his argumentation umbrella, there is now a large set of literature that has tried to link transparency reforms and trust » (Arellano-Gault, 2016). Ce questionnement se retrouve, au-delà de sa portée académique, au sein des grandes conférences et des organisations internationales. Pour ne prendre qu'un exemple, le thème du 7th *Global Forum on Reinventing Government* de l'ONU portait sur le thème « Building trust in government »⁵. Certains auteurs préfèrent à cet égard parler de « modernisation du secteur public » que de « réinvention du gouvernement » (Bannister & Connolly, 2011b).

Le niveau de confiance dans le secteur public reste donc essentiel à son fonctionnement. Il garantit une certaine fiabilité et « fluidité » de l'action publique, sans avoir à renégocier ou rassurer l'ensemble des parties prenantes à chaque décision / à chaque interaction (OCDE, 2017b). Dès lors, il devient important pour ses acteurs de mieux connaître les enjeux y relatifs, à l'image des déterminants de cette confiance. Bannister et Connolly (2011b, p. 139) affirment que les facteurs et mécanismes de la confiance sont particulièrement importants : « What is of greatest interest to governments themselves, both politicians and public servants, are the factors and mechanisms that lead citizens to trust their governments and public administrations and consequently to engage in trusting behavior ».

Dans ce cadre, notre question de recherche se penche plus particulièrement sur les effets de la transparence sur la confiance des individus, dans une perspective citoyenne. Ce travail interroge le lien entre d'une part la transparence perçue par les citoyens, et d'autre part la confiance qu'ils placent dans le service public. En d'autres termes, la mise à disposition d'informations par les autorités exerce-t-elle un effet bénéfique sur la confiance des citoyens ? Cette interrogation constitue le cœur de cette thèse. Une opérationnalisation plus fine des concepts permettra de dégager des hypothèses plus précises. Il s'agira notamment de voir si une relation entre l'exposition à l'information renforce ou affaiblit la transparence perçue, et si celle-ci permet en retour d'accroître ou non la fiabilité perçue des citoyens, conçue dans ce

⁵ Source : <http://www.unpan.org/globalforum7-worshops.asp>.

travail comme une mesure de la confiance. En outre, la confiance étant une variable dépendante extrêmement complexe à saisir, il s'agira de voir si (et comment) elle est soumise à l'influence de variables de contrôle identifiées dans la littérature.

Dans un premier temps, il est essentiel d'éclaircir les conditions de l'émergence et du développement du concept de transparence, ainsi que ses définitions et les résistances qu'il suscite. Il s'agira ensuite d'en approfondir les effets attendus, dont les éloges sous-tendent la prolifération. Du point de vue académique, quel est l'état de la recherche ? Quelles pistes peuvent être suggérées ? La première section de ce travail, dédiée à la revue de la littérature existante, amène des éléments de réponse à ces questions. Dans un deuxième temps, il conviendra de revenir sur la notion de confiance, principalement en lien avec la transparence, dans la continuité des travaux de Fivat (2013), et sur des éléments de contexte nous permettant de mieux saisir les spécificités suisses et le cadre dans lequel se situe notre recherche. En dépit de l'importance propre à la confiance, qui est dans cette recherche la variable à expliquer, cette partie sera plus courte en raison du travail extensif déjà mené sur le concept par Fivat (2013). Cette thèse se reposera ainsi largement sur les dimensions et conclusions mises en évidence par l'auteur.

Ensuite, la partie conceptuelle se concentrera sur les différentes perspectives qui ont conduit aux développements actuels de la transparence. Elle passera en revue les diverses approches et définitions existantes (sans visée d'exhaustivité) avec deux objectifs bien spécifiques. En premier lieu, il s'agira de dégager le concept de transparence de notions voisines, par ailleurs souvent confondues dans la littérature et dans la pratique. Nous faisons ici référence notamment à l'*accountability*, l'*open government*, ou encore l'*open data*. Dans un deuxième temps, les composantes principales de la transparence seront mises en avant dans le but d'opérationnaliser le concept et d'ainsi dégager les dimensions retenues. Il demeure essentiel de préciser les termes utilisés. Bannister et Connolly (2011b, p. 144) rappellent à juste titre que « there is a tendency, in both the academic writings and government pronouncements, to use 'feel good' words, *i.e.* terms that are taken as self-evidently desirable ».

La partie empirique présentera le dessin de recherche, l'ensemble des variables prises en compte ainsi que le terrain d'étude choisi, celui de l'aéroport de Sion (Valais). Il s'agira dans ce cadre d'analyser les variations entre les habitants de la municipalité qui constituent notre échantillon. Le processus d'échantillonnage, spécifique dans ce cas en raison des difficultés rencontrées, sera également très détaillé. Nous avons procédé de manière originale et préparé une sélection aléatoire, via le *random route*, des individus constituant notre échantillon en

l'absence d'une base de données disponible (pas mise à notre disposition par le contrôle des habitants). La démarche méthodologique, de nature quantitative, permettra de dégager certaines tendances malgré les limites propres à ce type d'approche. Elle donne un caractère novateur à notre travail, dans le sens où la plupart des études se concentrent sur des aspects plus théoriques ou font la part belle aux analyses plus expérimentales, alors que nos résultats émanent directement du terrain. Cet ancrage dans un environnement « réel » offre l'opportunité de mettre en exergue l'importance du contexte ainsi que certaines tendances inobservables par le biais d'études « en laboratoire »⁶.

Enfin, la partie résultats mettra en évidence les principales conclusions que l'on peut tirer de ce travail et fera des liens avec les sections précédentes dédiées à la théorie et à la démarche conceptuelle. Cette partie présentera d'une part les données relatives à notre analyse statistique et d'autre part leur portée interprétative, dans le but d'élargir nos conclusions. Elle s'appliquera à mieux déterminer la nature de la relation entre les deux notions de transparence et de confiance dans notre cas d'étude. Les implications mises en avant dans la partie finale permettront d'identifier plusieurs attentes du point de vue des citoyens et de dégager un certain nombre de recommandations pour les autorités. Ces implications démontrent toute la pertinence de notre recherche : alors que la communication publique se heurte à de nombreux obstacles et ouvre de nouvelles perspectives (notamment au travers du volet numérique), il semble indispensable de mieux clarifier ce que l'on entend par transparence et d'en étudier les effets.

⁶ Il s'agit principalement de salles dans lesquelles les répondants font face à un écran, leur proposant différents scénarii en guise de « traitement ».

2. Revue de littérature sur la transparence

Dans un premier temps, cette revue de littérature clarifie, du point de vue sémantique, le concept de transparence (2.1). Elle vise aussi à dégager les principales conditions de son émergence, dans ses dimensions historiques et sociologiques (2.2). Ensuite, les principaux développements sont présentés sous l'angle juridique, technologique et de la société civile (2.3). En dépit des forces mobilisées et de l'évolution technologique, la transparence se heurte néanmoins, dans la pratique, à de nombreux obstacles et résistances à son application. Ces écueils théoriques et opérationnels font l'objet d'une attention particulière (2.4). Un panorama des contributions dédiées aux effets attendus de la transparence permet de conclure cette revue de littérature (2.5) et de faire la transition avec le concept de confiance, abordé dans la partie suivante.

2.1 Transparence et secret

La transparence se définit d'abord en opposition à la notion d'opacité. Du latin *trans-pareo*, elle désigne « la qualité de ce qui, se laissant facilement traverser par la lumière, permet de distinguer nettement des objets à travers son épaisseur » (Pignier, 2005, p. 72). Elle vise donc à montrer, à rendre visible ; étymologiquement, transparence veut dire « caractère de ce qui laisse voir à travers soi »⁷. Bien sûr, elle s'applique à différents domaines et connaît de nombreuses définitions, variables en fonction du champ d'étude privilégié. Prise comme un mythe de pureté, elle s'oppose au mensonge dans une logique antinomique et manichéenne (Pingeot, 2016). Du point de vue de la morale, ce qui demeure caché est inavouable et donc, dans cette perspective, coupable. Dans la même veine, le modèle utopique de la vision panoramique et intégrale de la Cité souligne l'importance de l'exposition à la lumière pour débusquer les maux de la société : « le solaire devient l'emblème de la vertu » (Wunenburger, 1999, p. 147). L'image de la « maison de verre », symbole du culte du panoptisme, avait par ailleurs été très significativement adoptée en 1950 par la première association des professionnels français des relations publiques (Catellani et al., 2015).

Ici, nous nous inscrivons dans une logique de management public. A cet égard, nous pouvons affirmer que la définition communément admise, aujourd'hui, de la transparence tend à balayer les zones d'ombre : elle est la « parfaite accessibilité de l'information dans les domaines qui regardent l'opinion publique »⁸. Si elle reste insatisfaisante, notamment en raison

⁷ Source : Centre national de ressources textuelles et lexicales. <http://www.cnrtl.fr/etymologie/transparence>.

⁸ Source : Dictionnaire Larousse. <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/transparence/79194>.

du flou qui entoure ce qui « regarde l'opinion publique », plus précisément ce qui forme l'espace commun, force est de constater que cette définition exclut, en vertu de la « parfaite accessibilité », les notions d'opacité et de secret. Les définitions propres au management public seront comparées et décortiquées dans la partie conceptuelle plus loin (5.4), mais une première définition présentée ici distingue clairement la transparence de l'opacité : « [Transparency] is contrasted with opaque policy measures, where it is hard to discover who takes the decisions, what they are, and who gains and who loses » (Black, 1997, p. 476).

Historiquement, plusieurs philosophes des Lumières assignent rapidement une connotation négative à l'opacité. Évoquant la pensée de Rousseau, Hood (2006, pp. 6-7) affirme que pour celui-ci, elle est l'équivalent du mal (« he seems to have equated opaqueness with evil »). De plus, le secret renvoie pour les penseurs des Lumières à quelque chose de mal et d'arbitraire (Neocleous, 2002). Pour Bentham (2001 [1791], p. 39), il renvoie même à la conspiration : « secrecy is an instrument of conspiracy; it ought not, therefore, to be the system of a regular government ». A contrario, la transparence crée une continuité entre les documents connus et ceux qui restaient dans l'ombre (Asdourian, 2013). Il s'agit pour l'administration de rendre disponibles certains documents, ou d'en accorder l'accès. La transparence, sous la forme de la publicité, s'est historiquement construite en opposition au secret selon la plupart des écrits sur le sujet. Souvent considérée comme équivalente au principe de publicité, elle rend possible le développement de l'opinion publique et l'émancipation citoyenne (Horn, 2011), en éliminant l'asymétrie en termes d'information entre gouvernants et gouvernés. Nous reviendrons plus tard sur les distinctions conceptuelles fondamentales entre transparence et publicité d'une part, et opacité et secret d'autre part (voir 5.1 plus bas).

2.2 Émergence du concept de transparence

L'âge du secret en matière politique atteint sa pleine maturité avec la monarchie absolue. Les affaires de l'État sont conduites sous la tutelle du roi et de ses ministres, et nul n'a accès aux arcanes du pouvoir. A la mort de Louis XIV, en 1715, la question d'une réforme fondamentale du système se pose, mais les dangers inhérents à la publication des affaires d'État enravent le mouvement. Le cardinal Fleury, Premier ministre de Louis XV, continue d'affirmer que le gouvernement n'a de comptes à rendre qu'à lui-même (Ives, 2003). Des voix se manifestent néanmoins pour exiger une plus large liberté de presse. L'expression libre est en ce sens assimilée à une source de véracité. Le ministre d'État Malesherbes écrit ainsi que « la discussion publique des opinions est un moyen sûr de faire éclore la vérité, et c'est peut-être le seul » (De Lamoignon de Malesherbes, 1809, p. 265). Suivant les publications de Jean

Barbeyrac et de Voltaire, le mouvement des physiocrates compare la censure à un crime de « lèse-humanité » (Ives, 2003, p. 13). Plus généralement, le contrôle royal sur le débat public décline et les critiques à l'encontre de la politique menée par le Roi se multiplient (Van Horn Melton, 2001). La situation change avec la nomination de Turgot comme contrôleur-général en 1774. Ce dernier milite en faveur de la transparence fiscale. Selon lui, les finances royales doivent être ouvertes au public. Une des premières formes de transparence est donc directement liée aux instances financières. Si Turgot est forcé à démissionner, la réflexion est en marche et se développera au cours des années suivantes. Les philosophes s'autoproclament porte-parole de l'opinion éclairée, notamment à travers la publication de l'*Encyclopédie* de Diderot, qui sert également à rassembler les philosophes autour d'une identité commune et renforce la cohésion (Van Horn Melton, 2001).

Le succès dont jouit aujourd'hui la transparence puise donc ses racines dans le courant révolutionnaire qui traverse l'Europe à la fin du 18^e siècle (Gaonkar & McCarthy Jr, 1994). Elle devient à cette époque un projet politique, juridique et moral (Baume, 2013a). On passe alors d'une culture du masque à une culture de la visibilité, où l'opacité et les faux-semblants sont condamnés (Starobinski, 1971). Au niveau politique, la transparence s'érige contre le pouvoir absolu de l'Ancien Régime, basé sur le secret et l'arbitraire. Le projet démocratique révolutionnaire, en mettant au centre les concepts de *publicité* et d'*opinion publique*, ébranle les fondations de la monarchie absolue (Münch, 2011). Selon les mots de Bodei (2011), « the Enlightenment with Voltaire or Diderot undermines the legitimacy of the constituted political and religious powers; it subjects them in a Kantian way to the 'tribunal of reason', inviting everyone to think and decide for themselves. Public argument and the will to truth (the Greek parrhesia) take the place of secrecy, simulation and dissimulation » (p. 894).

Cette réflexion pose les bases d'une législation rationnelle, qui s'oppose à la pratique d'un pouvoir fondé sur la *voluntas*, l'arbitraire (Habermas, 1997). La bourgeoisie prétend devenir le *locus* de la raison et de la justice, et les raisonnements critiques émis en son sein sont accompagnés par l'essor de la presse libre, qui relaie l'information auprès de la population. Il ne s'agit plus de représentations en public, qui étaient le fait de l'aristocratie, mais d'une réelle interaction, certes encore naissante : « the links between this 'representative publicness' and today's mass-mediated spectacles of public life are thin: it was simply staged performance *before* the people, not *on behalf* of a public. In fact, there was no 'public' as such, only public display » (Goode, 2005, p. 4). La publicité vise à rendre publique l'information détenue par l'État, le déliant ainsi du secret qui permet l'épanouissement de l'arbitraire et empêche la formation d'opinions basées sur cette information (Theoharis, 1998; Vincent, 1998).

L'opinion publique esquisse les nouveaux droits des citoyens, qui renvoient à deux articles de la déclaration des droits de l'homme : la souveraineté populaire et la liberté de la presse. Fondée sur la transparence et la publicité, l'opinion publique devient une source d'autorité souveraine et légitime, plaçant le public dans la position de juge des choses publiques (Münch, 2011). Robespierre la décrit comme une « force invincible » face à laquelle « le despotisme est contraint de reculer à chaque pas » (Robespierre, 1791)⁹.

Au plan philosophique, plusieurs grands auteurs de cette période ont commenté le sujet. Tant Jean-Jacques Rousseau (1712-1788), qu'Immanuel Kant (1724-1804) et Jeremy Bentham (1748-1832) se sont exprimés en faveur du principe de publicité. Le concept kantien d'*Öffentlichkeit* a conféré, selon Habermas, une « structure théorique achevée » à la notion d'espace public (Habermas, 1978). Le *domaine* public, confiné jusqu'alors au « secret d'État », devient avec la critique bourgeoise l'*espace* public. C'est en effet dans les salons et les cafés que se créent les premières sphères publiques, promouvant ainsi l'ouverture et la publicité (Ferry, 1989). Bentham insiste avec optimisme sur le bien-fondé de ce concept : « Without publicity, no good is permanent; under the auspices of publicity, no evil can continue » (Bowring, 1839a, p. 314). Il fait de la publicité un remède contre le mauvais gouvernement, confiné dans le secret : « Secrecy is an instrument of conspiracy; it ought not, therefore, to be the system of a regular government » (Bentham, 2001 [1791], p. 39). Il assure que la publicité, qui agit comme un contre-pouvoir moral, permet d'éviter la corruption (Baume, 2013). Il élabore alors la fiction du « Tribunal de l'opinion publique » (Bozzo-Rey, 2011). La confiance des gouvernés dans le respect des règles par les gouvernants se trouve ainsi renforcée. La réflexion sur cet accroissement de légitimité trouve un écho chez Kant dans son *Projet de paix perpétuelle* (1795). Selon lui, « toutes les actions relatives au droit d'autrui dont la maxime n'est pas susceptible de publicité sont injustes » (Kant, 1880, p. 58).

Le passage d'une culture politique basée sur le secret à celle de la transparence des actions publiques marque l'avènement de la société libérale. Cette évolution couronne le grand rêve des Lumières, qui vise à briser la théorie des secrets d'État, les *arcana rei publicae*. Senellart (2003, p. 44) résume bien l'état d'esprit positif qui accompagne cette transformation : « la thèse du passage de l'âge du secret à celui de la transparence, dans sa version la plus commune, correspond à l'idée d'un progrès irrésistible menant au triomphe de l'État de droit contre l'arbitraire et le despotisme ». C'est ainsi que l'historien François Guizot (1787-1874) écrit que

⁹ Bien que le nom de Robespierre soit régulièrement associé aux exactions commises durant la période de la Terreur, de nombreuses contributions récentes relativisent fortement son implication. Il défendait toutefois un nécessaire « despotisme de la liberté » face aux ennemis de République (Leuwers, 2014).

« le pouvoir n'a plus de mystères pour la société » (Guizot, 1822, p. 85), consacrant en quelque sorte le principe de transparence.

Comme mentionné ci-dessus, de nombreux philosophes des Lumières ont revendiqué plus de publicité dans leurs ouvrages. Cependant, plusieurs courants antérieurs à cette période font état de cette préoccupation. Dans un registre légèrement différent, Hood (2006) démontre que les exigences réformistes à l'égard d'un gouvernement respectueux d'un ensemble de règles, par opposition à une logique plus confucéenne ou aristotélicienne, dans laquelle la compétence et la discrétion prévalent, remonte à la Grèce antique. Cette conception légaliste de la transparence se retrouve chez les auteurs énumérés plus haut, et accompagne l'émergence des gouvernements représentatifs en Europe (Baume, 2011a).

Au-delà de l'aspect purement juridique, la transparence représente dans la pensée rousseauiste un gage de moralité dans les relations interpersonnelles, aussi bien chez les citoyens que chez les gouvernants (Baume, 2011a). Cette notion unit également les citoyens aux institutions dans un État de droit, non pas en tant que « convention du supérieur avec l'inférieur, mais une convention du corps avec chacun de ses membres » (J.-J. Rousseau, 1784, p. 53). Elle renvoie principalement aux aspects suivants : le peuple est souverain ; le peuple délègue au gouvernement une partie limitée de ses pouvoirs, afin que celui-ci agisse dans le sens de ses intérêts ; dans le cas contraire, le peuple possède le droit (et même le devoir) de changer le gouvernement (Pearlman, 2010). Pour Jean-Jacques Rousseau, la transparence ressort de la communication immédiate entre le locuteur et l'interlocuteur, entre celui qui observe et celui qui exhibe le geste (Canivez, 2014).

La transparence devient ainsi un garant de la nouvelle liberté de l'opinion publique. Elle renvoie dans ce sens à une triple exigence : visibilité des processus de décision, rationalité des choix opérés par le gouvernement et validation de ces choix par un débat public (Senellart, 2003). Elle marque aussi le passage à un nouveau régime politique, qui se distancie *de facto* des régimes dits despotiques. Les origines de cette évolution sont multiples, et le débat sur la genèse de la publicité demeure fort animé. Pour Schmitt (1923), les motivations de la publicité découlent directement de l'opposition, du point de vue historique, à la théorie des secrets d'État, qui apparaît dans plusieurs ouvrages des 16^e et 17^e siècles. L'auteur y voit cependant plus un processus technique accompagnant l'éclosion de l'État moderne, plutôt qu'une arène de pouvoir despotique. D'autres privilégient une relation dialectique, expliquant que c'est aussi la raison d'État (qui fait ici référence aux écrits de Machiavel) qui a permis l'émergence d'un espace public (Gauchet, 1994; Koselleck, 1959). En ce sens, la dilution de la légalité religieuse

et la neutralité morale, nouvelles marques de la raison d'État, ont aboli le principe du secret absolu consubstantiel au fonctionnement du pouvoir. En d'autres termes, la sécularisation radicale entraîne une distinction fondamentale entre la décision politique (l'extérieur) et la conscience individuelle (l'intérieur). Pour Koselleck (1959), cette dualité pose les conditions du bourgeonnement de l'opinion publique, grâce à l'affirmation de la conscience individuelle. Face à cette approche basée sur la critique, Gauchet (1994) emprunte un chemin quelque peu différent ; selon lui, c'est la prépondérance de l'intérêt comme guide des voies de l'État qui expose justement le pouvoir monarchique à l'objectivation des décisions étatiques. Les politiques menées par les institutions s'offrent donc graduellement à la sagacité, à la réflexion et à la critique du public.

Tous les auteurs s'accordent néanmoins sur la portée symbolique de la transparence, qui n'a par ailleurs aujourd'hui rien perdu de sa charge affective. Polysémique et métaphorique, elle continue de fasciner et de susciter ce que Chevallier appelle « un mythe ». Il affirme que la transparence « est d'abord le dévoilement, la nudité, la possibilité d'accéder à ce qui est habituellement caché, de pénétrer par effraction dans le mystère d'un corps étranger, de tenir l'Autre sous son regard, de lui voler le secret de son intimité » (Chevallier, 1988, p. 241). Ellsberg (2002) en parle très concrètement lorsqu'il évoque des documents classifiés sur la guerre du Vietnam – ceux-là même qui deviendront les Papiers du Pentagone (*Pentagon Papers*). Il avait selon ses propres dires « un trésor d'Ali Baba » entre ses mains et la lecture provoquait chez lui des palpitations. Ayant atteint le statut de mythe, la transparence devient par la suite un enjeu majeur et même un idéal pour de nombreuses organisations. La notion de mythe ne doit pas être comprise ici comme un récit mensonger, mais plutôt comme une narration qui produit du sens et renforce les directions qui doivent être suivies : « [myths are] imaginative patterns, networks of powerful symbols that suggest particular ways of interpreting the world. They shape its meaning » (Midgley, 2004, p. 1). L'idée la plus forte à cet égard peut se traduire par l'aphorisme suivant : voir, c'est savoir. Cette métaphore fondatrice assigne à la transparence toute une série de croyances institutionnalisées et pérennes, et lui confère le statut de principe directeur dans la conduite de l'action publique (L. T. Christensen & Cornelissen, 2015).

2.3 Développement du concept de transparence

Cette fascination pour la transparence se retrouve dans la plupart des directives contemporaines en matière de bonne gouvernance (Armstrong, 2005; OCDE, 2013). Elle est devenue au fil du temps un pilier fondamental du fonctionnement de la plupart des

administrations publiques. Dans une perspective politique, elle s'est construite et généralisée avec les États démocratiques modernes (Pasquier, 2011). Une première section se concentrera donc sur les facteurs qui associent les régimes démocratiques à la notion de transparence (2.3.1), en lien avec les développements philosophiques mentionnés plus haut, notamment l'influence exercée par l'époque des Lumières.

Nous nous concentrerons ensuite sur les aspects juridiques de la transparence, et plus particulièrement les avancées qui ont fait suite aux atrocités commises lors de la Seconde Guerre mondiale. Ceux-ci ont contribué à placer les libertés individuelles au centre de la scène, incluant notamment la liberté de la presse et l'accès à l'information¹⁰. L'élévation de la transparence au rang de droit humain a connu un aboutissement récent sur le plan juridique, même si des antécédents existent, notamment dans la tradition scandinave. Un bref retour sur la judiciarisation du concept de transparence s'impose ici, de nombreux auteurs l'ayant abordé sous cet angle (2.3.2).

Ensuite, nous traiterons des facteurs qui ont accompagné et encouragé l'essor du principe de transparence. Sur le plan humain, l'émergence d'une société civile forte au cours des dernières années lui a permis de s'imposer comme une évidence et un principe quasi indisputable de bonne conduite. Les effets attendus, considérés comme bénéfiques par la plupart des institutions internationales et des États, poussent ces organisations, les gouvernements et la société civile à insister sur la dimension vertueuse de la transparence (2.3.3).

Enfin, sur le plan matériel, la mutation rapide et en constante évolution des technologies de l'information et de la communication (TIC) a également joué un rôle moteur dans la mise en œuvre des pratiques de transparence. De nombreux articles se concentrent sur ce sujet et traitent la transparence sous l'angle plus particulier de l'e-gouvernement (2.3.4). D'autres auteurs se focalisent plutôt sur le phénomène des lanceurs d'alerte, notamment suite aux câbles de *Wikileaks* (Fenster, 2011; Hood, 2011; Roberts, 2012b; Sifry, 2011) et autres fuites (*leaks*). Cette approche alternative ne sera toutefois pas discutée ici, car seules les informations officielles délivrées aux citoyens seront prises en compte dans le cadre de cette thèse. De même, nous n'entrerons pas dans les détails relatifs à l'influence du secteur privé (principalement la valeur commerciale des données collectées par l'État) et n'aborderons pas non plus la question

¹⁰ Source : Convocation d'une Conférence internationale sur la liberté de l'information (65^e séance plénière de l'AG de l'ONU, 14 décembre 1946) : [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/59\(I\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/59(I)).

des audits de performance interne liés au mouvement de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) ou *New Public Management* (NPM)¹¹ (Moore, 2016).

2.3.1 Démocratie et logique d'échange d'informations

De l'essor des régimes démocratiques, qui par essence font du peuple le souverain, découle une plus grande possibilité de participation politique par rapport à l'Ancien Régime (Trabulsi, 2006). En ce sens, l'implication grandissante des citoyens doit leur permettre d'avoir une fonction de contrôle, qui passe automatiquement par un accès à l'information détenue par les administrations, dans le but de pouvoir agir et réagir en toute connaissance de cause. Ce développement théorique peut être rapproché de la maxime attribuée à Francis Bacon, abondamment reprise ensuite de Thomas Hobbes à Michel Foucault (Rodríguez Garcia, 2001) : « savoir, c'est pouvoir ». Cette nécessité de partager l'information pour garantir l'expression d'avis éclairés rejoint les préceptes benthamiens et rousseauistes décrits précédemment. Ainsi, le passage voulu de l'Union soviétique totalitaire à un État démocratique peu avant sa chute, à la fin des années 1980, est caractérisé par deux mesures promulguées par son dirigeant Mikhaïl Gorbatchev : la *Perestroïka* (reconstruction) et la *Glasnost*, qui signifie publicité, mettant en exergue l'importance de la transparence dans la réforme des institutions (Roudinesco, 2012).

Si la transition de nombreux États au régime démocratique a globalement permis une ouverture plus large des gouvernements, les administrations sont de fait restées plus dans l'ombre en raison des règles bureaucratiques qui s'y appliquent. Toutefois, la place centrale prise par les administrations dans l'élaboration des politiques publiques, l'importance croissante (en nombre et en qualité) de l'information, la remise en cause de la relation unilatérale avec les citoyens, ainsi que les exigences de plus en plus fortes en matière d'*accountability* ont favorisé le développement de débats sur leur niveau de transparence (Pasquier, 2011). Stiglitz (1999, p. 7) explique en ces termes la réciprocité nécessaire du rapport entre autorités et administrés, couplée à une exigence croissante d'*accountability* : « If effective democratic oversight is to be achieved, then the voters have to be informed: they have to know what alternative actions were available, and what the results might have been [...] Information gathered by public officials at public expense is owned by the public ».

Cette réciprocité amène à saisir la transparence dans une logique d'échange d'informations (Pasquier & Meilland, 2009b). Alors que l'État compile un nombre astronomique de données

¹¹ Selon Alom (2017), la création de chartes citoyennes visant à divulguer les informations relatives aux services et aux processus des organisations a permis de créer un lien plus direct entre ces organisations et la population, les rendant ainsi plus redevables et potentiellement plus performantes. Selon l'auteur, cette évolution est influencée en grande partie par la philosophie du *New Public Management*.

sur les citoyens, les revendant parfois au niveau local à des entreprises qui en tirent une utilité économique, l'information détenue par les administrés demeure relativement faible, ce qui crée une forte asymétrie (Pasquier, 2011). Cette observation est d'autant plus importante que le contexte a changé, bouleversé par une révolution des moyens de communication. Par ailleurs, l'information a pris une valeur croissante au cours des cinquante dernières années. L'indispensable besoin de collaborer avec les différents secteurs de l'administration et les citoyens pousse en effet les gouvernements à cultiver des alliances, des partenariats et des interactions qui nécessitent des échanges constants, dans une démarche de plus en plus « inclusive » (Mason, 2008). Juillet et Paquet (2001) affirment que les processus d'apprentissage social sont centraux. Ils dépendent selon les auteurs de la capacité à échanger les informations (et le savoir-faire) pour assurer la bonne coordination des actions et des décisions de l'État. Ainsi, le capital informationnel a pris une valeur plus élevée relativement aux autres capitaux « classiques » (financier, physique, humain), créant de fait une nouvelle forme de société : la société de l'information, qui devient une ressource publique indispensable (Juillet & Paquet, 2001).

En tant qu'outil de management public, la transparence est également mobilisée dans le but de favoriser la participation des citoyens à la conduite ainsi qu'au développement des politiques publiques. C'est en cela qu'elle forme un pilier de la bonne gouvernance, dans un cercle vertueux qui la lie à la démocratie, la légitimité des actions publiques et la co-participation citoyenne (Blondel et al., 1998). Un échange accru d'informations, tant en quantité qu'en qualité, devient alors essentiel. De manière plus générale, la transparence vise à améliorer la relation entre les citoyens et l'administration, en rééquilibrant le rapport de force informationnel entre les deux parties. Elle aspire en ce sens à augmenter, par l'intermédiaire d'une pression externe et en faisant la lumière à l'interne, la responsabilisation des gouvernants. L'exemple récent d'élus ayant adressé des notes de frais abusives, pas toujours liées à leur fonction, illustre ce phénomène, qui gagne de l'ampleur au gré des affaires qui se succèdent. Ces dernières sont propices à une exigence croissante de transparence, également censée mettre un frein à ces pratiques et améliorer de façon plus globale la gestion administrative, encore largement perfectible au sein de certaines administrations.

La transparence est également prisée car elle permettrait d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des organisations publiques, en lien avec la mesure de leur performance : « Performance measurement could increase the transparency of public administrations [...] Input-output relationships become more transparent and therefore it becomes more apparent how efficiently a public authority as a public service provider intends to operate. It can therefore

increase efficiency » (Greiling, 2006, p. 452). La justification des décisions prises par l'administration, ainsi que la contrainte propre à la mise à disposition d'informations y relatives poussent les organisations publiques à faire un usage plus efficient des ressources à disposition (Pasquier, 2011). Cette meilleure gestion est régulièrement opposée à la notion de secret qui caractérise la culture bureaucratique, dans le sens wébérien du terme (Graeber, 2015; Lowry, 1972; Rios-Bordes, 2007). Ainsi, ce qui peut sonner comme une évidence ne s'impose pas automatiquement, en raison de cette culture bureaucratique, comme le rappelle Fenster (2012, p. 466) : « Government transparency does not spring naturally from the modern democratic state. As Weber maintained, 'bureaucratic administration always tends to exclude the public, to hide its knowledge and action from criticism as well as it can' (Weber, 2013 [1921]). The prerogative to create and maintain information asymmetries is one that government entities and officials do not easily surrender ».

Les effets attendus de la transparence – diminution de la corruption, stimulation de la participation citoyenne et accroissement de l'efficience et de l'efficacité – tendent à renforcer sa légitimité. Ils feront l'objet d'une sous-partie plus loin (2.3.5), lorsqu'il sera question du principal effet présupposé de la transparence dans le cadre de cette thèse : l'augmentation de la confiance des citoyens dans les organisations publiques. Il est néanmoins nécessaire de relever les contributions mentionnées ci-dessus, qui se sont intéressées à la transparence dans une perspective de management public. Elles soulignent pour la plupart le passage à une société de l'information, les bénéfices attendus, ainsi que les demandes croissantes du public d'accéder à l'information détenue par les administrations. Ces exigences ont trouvé une forme d'aboutissement avec la multiplication des lois d'accès à l'information.

2.3.2 Développements au niveau juridique

Si c'est au nom de Rousseau qu'est rattachée dans la plupart des esprits la naissance de l'idéal de transparence, ce concept remonte pour les juristes plutôt à Jeremy Bentham (Zoller, 2014). En effet, l'idéal de vérité et d'honnêteté propres aux écrits de Rousseau s'applique d'abord à l'être humain, à l'intime, à commencer par le philosophe lui-même. Dans sa quête de vérité, il recherche la transparence du cœur et de l'âme, la possibilité de se raconter sans mystère et sans dissimulation, pour restaurer la confiance originelle et combattre l'opacité qui caractérise les relations humaines (Starobinski, 1971). En revanche, le projet de Code constitutionnel de Bentham cible plus précisément les députés du gouvernement représentatif, qui doivent faire preuve de « la plus grande transparence » (Bowring, 1839b). Cette exigence de transparence restait toutefois conscrite dans le cadre du droit constitutionnel, Bentham

préférant parler de publicité lorsqu'il rédige son Code de procédure. Considéré comme l'un des pères fondateurs du courant utilitariste, il fait l'apologie de la publicité en décrivant l'utilité publique de cette exigence. Selon Bentham, elle est à la fois un gage de moralité des élus, une source de confiance de la part des citoyens dans leur gouvernement, et elle garantit à la société civile une meilleure expression (Baume, 2013b). Si l'ensemble de ces arguments sont aujourd'hui réévalués à la lumière de nouvelles contributions scientifiques, ils n'en constituent pas moins une part importante de la légitimité dont jouit la notion de publicité.

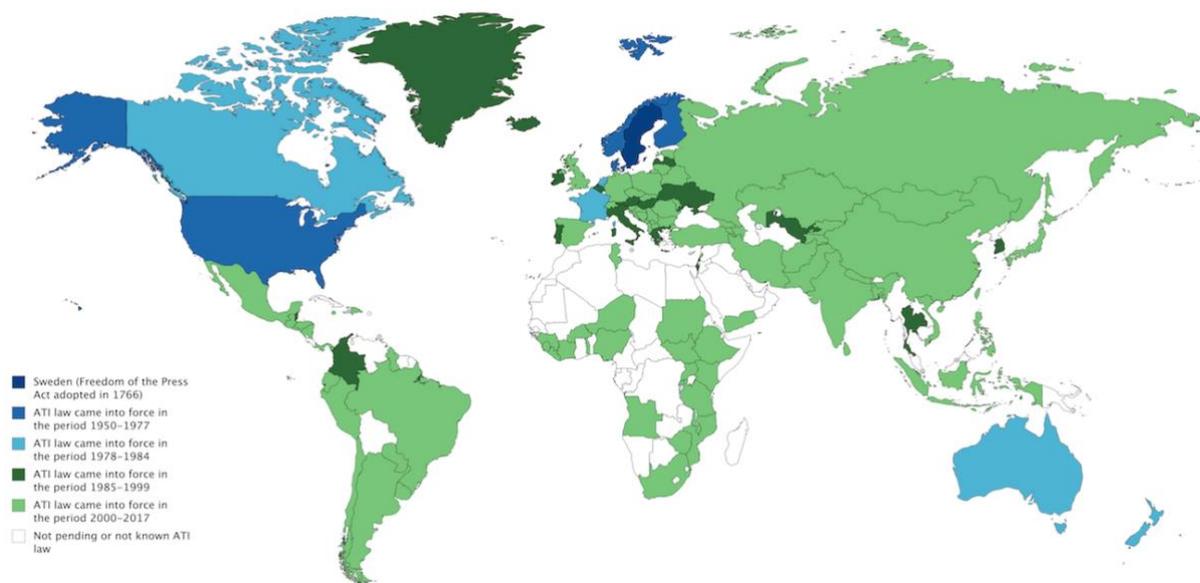
Une majeure partie des contributions actuelles consacrées à la transparence sous l'angle juridique s'intéressent néanmoins à l'adoption progressive, dans plusieurs États, d'une législation en matière d'accès à l'information. Au-delà de la diffusion proactive d'informations par l'administration publique, le droit permet dorénavant dans de nombreuses juridictions de faire une demande d'accès à un document officiel (voir Figure 1), avec cependant des modalités diverses. En cas de refus de la part de l'administration de satisfaire positivement une requête, les citoyens peuvent avoir recours aux services d'un préposé ou d'un médiateur, chargé d'émettre une recommandation ou, dans certains cas, de rendre des décisions contraignantes (Holsen & Pasquier, 2015). A cet égard, Neuman (2009) met en évidence trois types généraux de modèles : a) *judicial review*, b) *information commission(er) or appeals tribunal with the power to issue binding orders*, c) *information commission(er) or appeals tribunal with the power to make recommendations* (c'est le cas de la Suisse).

Dans le cas de la Suisse, la loi sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans)¹² au niveau fédéral est entrée en vigueur en 2006. Le préposé fédéral à la transparence et à la protection des données (PF PDT) émet une recommandation, disponible publiquement, dans les cas où il échoue à réconcilier les parties (Cottier, 2013). Il a également pour mission d'informer et de conseiller les particuliers, ainsi que de mener la procédure de médiation dans les cas de désaccord (si l'accès à un document est limité, différé ou refusé par une autorité)¹³. Il est possible pour les requérants de recourir contre une décision défavorable auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). Le droit est ainsi déductible en justice et peut se matérialiser.

¹² Loi sur le principe de la transparence dans l'administration. Source : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20022540/index.html>.

¹³ Article 13 (Médiation) de la Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (152.3) du 17 décembre 2004. Source : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20022540/index.html>.

Figure 1 | Entrée en vigueur des lois d'accès à l'information dans le monde, par périodes



Un parallèle peut être tiré entre les arguments légalistes et moralistes de la transparence – notamment chez Kant, Bentham et Rousseau – et les lois actuelles garantissant l'accès à l'information. Pour Pearlman (2010), l'accès à l'information gouvernementale constitue la condition *sine qua non* du contrat social et plus généralement de la démocratie républicaine. La transparence doit permettre aux citoyens de juger, de manière informée, des actions de leurs gouvernants. Cette dimension de contrôle (ou de vigilance) se retrouve dans la pensée du juge de la Cour Suprême américaine Louis Brandeis. Il déclarait ainsi il y a plus d'un siècle : « [p]ublicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunshine is said to be the best disinfectant, electric light the best policeman » (Brandeis, 1913). Si ses écrits se concentrent avant tout sur le secteur bancaire, cette citation sera et continue d'être reprise dans une multitude d'articles, de livres et de rapports qui ont trait à la gouvernance publique (par exemple Van Zyl, 2015). Dans cette acception des termes, le gouvernement agit de façon responsable et remplit sa fonction d'*accountability* : « A high level of transparency stimulates ethical awareness in public service through information sharing, which ultimately ensures accountability for the performance of the individuals and organizations handling resources or holding public office » (P. S. Kim et al., 2005, p. 649). Nous reviendrons dans la partie conceptuelle de cette thèse sur la relation entre transparence et *accountability*.

A l'heure actuelle, de nombreux organismes internationaux poursuivent la même réflexion, affirmant que les citoyens doivent être davantage incités à participer à la mise en œuvre des politiques publiques (Vigoda-Gadot, 2002). De nombreux livres et articles sont ainsi consacrés

à la participation comme corollaire de la transparence (Curtin & Mendes, 2011; Cygan, 2013; Farinós Dasí, 2009; Harrison et al., 2012; M. Shapiro, 2001). La transparence peut également inciter les administrations à changer leur comportement et à éveiller chez elles un plus grand engouement pour les intérêts des citoyens (Mahon, 2002). Selon l'OCDE (2013), un tel développement nécessite une transformation majeure : les gouvernements doivent devenir plus transparents et plus réceptifs. C'est également le cas d'instances supranationales, comme l'UE, au sein de laquelle le débat sur la transparence et le déficit de légitimité démocratique fait rage. La publicité des séances du Conseil remonte à 1992, instituée par le biais du Traité de Maastricht (Ziller, 2014). Suivant sa tradition en la matière, la Suède a demandé la première d'établir le droit d'accès aux documents des institutions européennes. Ce droit sera consacré par le Traité d'Amsterdam, cinq ans plus tard. Des avancées ont été enregistrées avec le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009 (Maiani, 2013). Le champ d'application à l'égard de l'accès aux documents a par exemple été élargi. De plus, la transparence représente désormais un principe de la vie démocratique de l'UE, tandis que l'ouverture du système institutionnel s'est imposée comme un fondement de la « bonne gouvernance » (Ziller, 2014).

D'autres auteurs abordent la transparence sous l'angle des droits humains, consolidés suite à la Seconde Guerre mondiale (Curtin, 2000) et dont la principale préoccupation était la protection des individus, des minorités et des personnes marginalisées (Glendon, 2002). Certains relèvent à cet égard que le droit à l'information est progressivement érigé en droit humain fondamental (Center, 2008; Mendel, 2008). Sans faire explicitement référence à la transparence, il est déjà reconnu comme tel par l'ONU dès 1946, adopté par l'Assemblée générale à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁴. Six ans plus tard, lors de la 7^{ème} session de l'Assemblée générale de l'ONU, la délégation britannique insiste sur le fait que ce droit est essentiel à la préservation de la paix et à l'existence de la démocratie (Birkinshaw, 2006, p. 184). Le focus se limite cependant au droit de rechercher et de diffuser librement de l'information. Il ne concerne pas le recours aux documents produits et détenus par l'administration. Une recommandation sur l'accès aux documents administratifs est par la suite introduite au Conseil de l'Europe, dès 1981. Au terme d'un long processus, balisé par plusieurs déclarations et recommandations, une Convention qui reconnaît un droit général d'accès aux documents publics voit le jour en 2009 à Tromsø, en Norvège. Elle devient le premier Traité international impliquant un droit général d'accès aux documents administratifs de nature contraignante (Edel, 2011). Il nécessite la ratification par dix États au minimum pour entrer en

¹⁴ Source : <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCannexesfr.pdf>.

vigueur, or pour l'instant seuls neuf pays l'ont ratifié et quinze l'ont signé¹⁵. La Suisse n'a ni signé, ni ratifié cette Convention, à l'instar de la grande majorité des 47 États membres du Conseil de l'Europe¹⁶.

Couplé à la liberté de presse et d'expression, ce droit à l'information gagne ainsi en importance depuis plusieurs décennies. A défaut d'un raisonnement théorique très développé, il est justifié par ses *outcomes* positifs – participation démocratique, augmentation de la performance commerciale, etc. (Darch & Underwood, 2010). Il vise désormais à renforcer l'ouverture des systèmes politiques, devenant même un « impératif démocratique » (Villeneuve et al., 2013, p. 57). Seuls les citoyens informés sont à même de former des opinions claires sur les orientations politiques prises par les gouvernants. Cette acquisition d'informations leur permet de participer activement à la prise de décisions, car en toute connaissance de cause (Stiglitz, 2002). Toutefois, il convient de préciser que si l'avènement des libertés fondamentales a marqué le retour de l'individu sur le devant de la scène, et a en ce sens favorisé le bourgeonnement de la liberté de l'information, il n'est pas une cause directe du développement de la transparence.

La diffusion d'informations de la part du gouvernement doit aussi servir à légitimer ses propres décisions aux yeux de la population (Creighton, 2005). L'idée n'est pas neuve, puisque James Madison écrivait déjà en 1822 : « A popular government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps, both » (Madison, 1822, p. 790). Bien que Madison ait été auparavant un fervent critique de la transparence, et que cette phrase fasse référence au système éducatif dans le Kentucky (Worthy, 2017), elle est aujourd'hui amplement reprise et commentée (Darch & Underwood, 2010). Quinn (2003, p. 283) confirme que la volonté de diffuser l'information au public remonte, du moins aux États-Unis, à l'époque de la révolution américaine : « The idea of public information was a radical concept at the time of the American revolution ». La loi d'accès aux documents administratifs aux États-Unis (FOIA) entrera en vigueur en 1967, une année après sa signature

¹⁵ Situation au 15 novembre 2018. États qui ont ratifié la Convention (par ordre chronologique) : Norvège, Suède, Hongrie, Monténégro, Bosnie-Herzégovine, Lituanie, Finlande, Estonie, Moldavie.

¹⁶ Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics :

https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=9irPi6xw.

Il convient de préciser ici que le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale au sein de laquelle sont débattues des questions d'ordre général, et où sont conclus des accords juridiques contraignants entre pays membres. Il se compose d'un Comité des ministres, d'une Assemblée parlementaire, d'un Secrétariat général et d'un Congrès des pouvoirs régionaux et locaux en Europe. Le 6 mai 1963, la Suisse est devenue le 17^e État membre. Elle a depuis ratifié plus de la moitié des 200 conventions, dont le but est d'harmoniser les législations des pays membres. Pour rappel, le processus de ratification se déroule au sein des arènes de décision législatives - le Parlement - nationales (*domestic parliamentary arenas*) une fois le traité et/ou la convention signés dans les arènes internationales (König & Hug, 2000).

par le Président Johnson, le 4 juillet 1966 (Giannella, 1971; Nader, 1970)¹⁷. Là encore, elle est motivée par l'intérêt public, et décrite en ces termes par le Procureur général du Département fédéral de la justice, Ramsey Clark, en 1967 dans son mémorandum (note interprétative) sur la loi publique 89-487 : « No one should be able to pull curtains of secrecy around decisions which can be revealed without injury to the public interest »¹⁸.

Certains auteurs opposent tout de même plusieurs bémols à ce développement théorique lorsque celui-ci est confronté à la réalité. Mackaay (1992) montre par exemple que la loi d'accès à l'information américaine est majoritairement utilisée à des fins commerciales, en vue d'obtenir des gains en termes de compétitivité, ce qui n'accroît pas réellement la participation citoyenne. Pasquier et Villeneuve (2006b) insistent eux sur le fait que les bénéfices de la loi suisse sur la transparence ne deviendront tangibles que si les citoyens introduisent des demandes auprès de l'administration. Cette dimension plus passive de la transparence – l'envoi de requêtes à l'administration, par opposition à la mise à disposition d'informations de manière proactive – nécessite donc l'implication des citoyens, sans quoi elle ne peut totalement se réaliser. Ainsi, convient de relever que les aspects liés à l'accès à l'information revêtent également une composante comportementale (Hazell & Glover, 2011). Qu'est-ce qui pousse les individus à rechercher l'information, et quelles sont leurs réactions ? Ce questionnement ne sera pas approfondi ici, tant il reste difficile de l'investiguer. Il pose en effet un problème de faisabilité conséquent, sachant que sur de nombreux terrains, y compris celui qui a été choisi dans ce travail, le droit d'accès à l'information reste marginal, peu connu et faiblement mobilisé. Il s'agirait donc de s'appuyer sur un échantillon spécifique, constitué de gens ayant déjà eu recours à la loi, et cela sortirait donc du cadre de cette thèse. Cette démarche n'en reste pas moins pertinente et ouvre des pistes de recherche intéressantes pour toute étude ultérieure centrée sur les motivations qui encouragent les individus à requérir des documents auprès des administrations publiques.

Cette constatation implique que le développement de l'arsenal juridique n'augmente pas automatiquement le niveau de transparence, car l'accessibilité à l'information et l'usage de celle-ci doivent être clairement distingués (Schauer, 2011). Si la dimension passive de la transparence reste assez peu explorée, la littérature sur les développements juridiques du concept foisonne (Birkinshaw, 2010; Holsen, 2012; Kirtley, 2006; Pozen, 2005; Roberts, 2002;

¹⁷ The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 As Amended by Public Law No. 110-175, 121 Stat. 2524: <https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/foia-final.pdf>.

¹⁸ Cf. Attorney General's Memorandum on the public information section of the Administrative Procedure Act: <https://www.justice.gov/oip/attorney-generals-memorandum-public-information-section-administrative-procedure-act>.

Worthy, 2010). Cet intérêt trouve sa source dans la densité croissante de pays ayant adopté récemment des lois d'accès à l'information (Banisar, 2006; Vleugels, 2012), comme indiqué plus haut. Il se poursuit actuellement avec le volume croissant d'articles consacrés à l'évaluation de ces lois (pour un exemple récent, voir Lagunes & Pocasangre, 2018), mettant en avant le fait qu'il est important, avant de juger des effets, de bien cerner la mise en œuvre, par ailleurs souvent déficiente. Il est en revanche possible de dégager des tendances positives suite au passage de la législation, notamment en matière d'affaires révélées et de diminution de la corruption dans des États particulièrement touchés (Michener, 2019).

Ainsi, de nombreuses contributions se focalisent sur les lois d'accès à l'information, et plus particulièrement sur leur émergence et leurs développements. A cet égard, la Suède fait figure de pionnière, elle qui reconnaît dès 1766 un droit d'accès aux documents administratifs, sous l'impulsion du pasteur et médecin Anders Chydenius (1729-1803). Élu au Parlement suédois en 1765, il profite de la majorité du parti libéral à la Chambre, dont il est membre, pour persuader ses pairs qu'un gouvernement est plus performant s'il partage l'information qu'il détient. En outre, il met en avant l'idée d'indivisibilité des libertés : « une idée divisée n'est pas une liberté, et une contrainte partielle est une contrainte absolue » (Manninen, 2006, p. 21). Le principe du « public éclairé », également importante dans l'argumentation, est fortement inspirée de la thèse de doctorat de l'un de ses contemporains, Peter Forsskål, portant sur les libertés civiles. La loi d'accès à l'information est votée l'année suivante (Metcalf, 2014). Le chapitre 2 de la Loi fondamentale sur la liberté de la presse, devenue loi constitutionnelle¹⁹, s'intitule « De la publicité des documents officiels ». Ce principe sous-tend les rapports entre l'État et les citoyens et, dans une certaine mesure, entre les individus eux-mêmes (Jonason, 2016).

La Finlande importe cette tradition de transparence en 1919, héritée du temps de la domination suédoise²⁰. Après les États-Unis, d'autres anciennes colonies britanniques suivent le mouvement et se dotent de lois similaires entre 1978 et 1982 (Hazell, 1989). C'est le cas de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande. Simultanément, la France et les Pays-Bas prennent les mêmes mesures. A Paris comme ailleurs, le succès rencontré par l'idée de mettre fin à l'opacité administrative et de définir la part de secret à conserver a consacré les droits liés à la transparence (Poireur, 2013). Le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suisse attendront le

¹⁹ Constitution de la Suède (version 2016) : <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>.

²⁰ Sous domination suédoise depuis le Moyen-Âge, la Finlande devient un grand-duché de Russie en 1809. Elle acquiert son indépendance en 1917, suite à la Révolution russe. Après une guerre civile, la République est proclamée à l'été 1919.

début des années 2000 pour leur emboîter le pas (Jastrow & Schlatmann, 2006; Lee, 2005; Pasquier, 2009).

2.3.3 *Le poids de la société civile*

L'émergence d'une société civile forte renforce la pression sur les gouvernements. S'il convient de ne pas surestimer son rôle, force est de constater qu'elle accompagne depuis plusieurs décennies le mouvement de la transparence et participe à son essor (Florini, 2000b; Van Zyl, 2014). Les organisations de la société civile ont par exemple permis de stimuler la publication d'informations budgétaires en échange de l'aide financière d'autres États, ou ont du moins influencé l'attitude de ces derniers en matière de dons, ainsi que semblent le suggérer les cas du Honduras (Pino, 2013) et de l'Afghanistan (Bizhan, 2013). Plusieurs auteurs abordent la question de la transparence dans une logique normative, car ils font eux-mêmes, pour la plupart, partie d'une organisation (TI, *Center for Law and Democracy*, *Africa Freedom of Information Centre*, etc.). Ce phénomène a le vent en poupe : plus de 1,5 million d'organisations non-gouvernementales (ONGs) sont en effet recensées sur le sol américain, uniquement en 2014. Le nombre de *think tanks* a particulièrement explosé. Elles sont 6'480 dans 169 pays différents à travers le monde en 2014 (Wilson, 2014). De nombreux mouvements demandent une plus grande ouverture de la part des gouvernements, et le développement de moyens permettant aux citoyens de profiter d'un plus grand flux d'informations diffusées (Fung & Weil, 2010). La plupart de ces organisations ont été galvanisées par la création en 1993 de *Transparency International* (Florini, 2000b). Au niveau international, la majorité des institutions ont réagi en développant leurs outils de communication publique : « Most global governance agencies have now devised mechanisms of one kind or another to engage (at least to some extent) with these initiatives from civil society associations [...] Most have also increased their release of information to civil society circles in the name of “transparency” » (Scholte, 2004, p. 215).

Selon Steffek et Nanz (2008), la transparence sert deux objectifs pour la société civile : d'abord, elle permet aux organisations de participer directement aux débats, dotées des informations nécessaires à une implication active. Cet argument fait écho à la notion benthamienne de « Tribunal de l'opinion publique » (Cutler, 1999). Ensuite, la transparence s'impose comme une condition nécessaire à l'émergence d'une sphère publique, où les débats et les décisions sont accessibles au public et ouverts à la critique. De manière générale, les auteurs qui associent la transparence au développement de la société civile insistent sur les rapports existant entre participation citoyenne, consultation, transparence et *accountability*

(Fox, 2000; Scholte, 2004; Steffek et al., 2007). Ces éléments sont traités en tant qu'attributs de la nouvelle « gouvernance démocratique » (Scholte, 2002). Ainsi, la transparence est au service des activités de la société civile ; simultanément, le développement d'ONGs favorise l'essor de la transparence.

L'exemple le plus emblématique de cette association entre gouvernements et société civile, vouée à accroître la transparence des organisations publiques, s'incarne dans le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (*Open Government Partnership* [OGP]). Cet organisme, construit comme une initiative multilatérale, vise à s'assurer que les gouvernements s'engagent à respecter leurs engagements en matière de transparence. Il cherche également à réduire la corruption, promouvoir l'émancipation (*empowerment*) des citoyens par le biais de l'accès à l'information, et bénéficier des nouvelles technologies pour améliorer la gouvernance²¹. L'initiative compte 79 États membres courant 2018, qui ont eux-mêmes souscrit à plus de 3,100 engagements en faveur d'une plus grande ouverture dans leur conduite des affaires publiques. Cet exemple concret illustre parfaitement la manière dont une organisation de la société civile (OSC) coopère, accompagne et tente d'influencer les gouvernements dans la mise en œuvre de pratiques plus transparentes. En effet, le processus implique à la fois des États, des ONGs et d'autres représentants de la société civile²². L'idéal de transparence véhicule encore une fois, dans le cadre de cette alliance internationale, les représentations positives de l'innovation et du progrès, dans un souci constant d'aspirer à une meilleure gouvernance. Il se cristallise ici autour d'un partenariat entre différentes parties prenantes, visant notamment à inclure des acteurs de la société civile, un autre trait saillant souvent mis en évidence dans les études sur la transparence.

En effet, la participation des OSCs reste centrale dans le développement de l'OGP. S'il n'existe pas de procédure officielle d'adhésion, plusieurs contributions sont encouragées : faire campagne pour l'admissibilité du pays, élaborer conjointement avec les autorités le plan d'action national, accompagner la mise en œuvre et l'évaluation des performances, ou encore partager les connaissances engrangées au fil du temps²³. Concernant les États, ils doivent d'abord répondre à des exigences minimales dans quatre domaines : transparence budgétaire, accès à l'information, déclaration de patrimoine des agents de la fonction publique et

²¹ Les informations sont disponibles sur le site web officiel de l'OGP : <http://www.opengovpartnership.org/>.

²² La France, présidente du Partenariat pour un gouvernement ouvert : <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rub1892/france-prochaine-presidente-du-partenariat-pour-gouvernement-ouvert.html>.

²³ Brochure de présentation de l'OGP : http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_20160911_FR.pdf.

engagement citoyen. Une fois ces critères remplis, une lettre d'intention, signée par un dirigeant national de haut niveau, doit être envoyée au Comité directeur de l'OGP. Cette lettre engage le pays à appliquer les principes fondateurs de la « Déclaration commune pour un gouvernement ouvert » (accès à l'information, soutien de la participation de la société civile, intégrité au sein des administrations, accès aux nouvelles technologies). Ensuite, un ministère en charge du développement du plan d'action national doit être désigné. Enfin, l'État doit participer au Mécanisme d'évaluation indépendant propre à l'OGP.

Ainsi, le plan d'action national est au cœur de l'adhésion à l'OGP et du développement conjoint de la transparence au sein d'un pays. Pour prendre un exemple concret, la Tunisie a récemment publié son plan pour la période 2018-2020, qui comprend treize engagements, définis en quatre axes²⁴ :

- améliorer le droit d'accès à l'information et l'ouverture des données publiques (quatre engagements) ;
- promouvoir la transparence dans le domaine de la gestion des ressources naturelles (trois engagements) ;
- accentuer l'intégrité et l'approche participative dans les processus de gouvernance au niveau local (quatre engagements) ;
- améliorer la qualité des services délivrés par l'administration (deux engagements).

Ce troisième plan d'action, qui suit les deux premiers depuis l'adhésion de la Tunisie à l'OGP en 2014, doit permettre au pays d'améliorer son score, calculé en fonction de critères définis dans le cadre du Partenariat. Il découle de réunions de travail ayant associé des représentants du gouvernement et des OSCs, de visites sur le terrain et des recommandations formulées, ainsi que de réformes proposées lors de consultations publiques. Nous ne décrivons pas ici l'ensemble des engagements. Néanmoins, l'exemple de l'engagement numéro 1 tel que décrit dans le plan d'action est présenté dans la Figure 2 ci-dessous²⁵ :

²⁴ Plan d'action national (Tunisie, 2018-2020) :

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Tunisia_Action-Plan_2018-2020.pdf

²⁵ Plan d'action national (Tunisie, 2018-2020) – traduction de l'auteur.

Figure 2 | Plan d'action national de la Tunisie pour l'OGP (2018-2020), engagement n°1

Engagement n°1 – Renforcer le droit d'accès à l'information	
Agences et acteurs responsables de la mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> - Autorité tunisienne pour l'accès à l'information - Direction générale des réformes et des prospectives administratives - Agence nationale de la sécurité informatique
Description de l'engagement	
<p>Mettre en œuvre le droit d'accès à l'information selon les provisions de la loi organique sur le droit d'accès à l'information nécessite de mettre sur pied plusieurs procédures au sein de l'administration afin de créer une nouvelle culture basée sur l'ouverture et le partage de l'information. Ainsi, cet engagement cherche à mettre en avant un certain nombre de procédures visant à gérer le changement induit par l'implémentation de la loi d'accès à l'information par le biais de la mise en œuvre des actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - créer des lignes directrices par rapport à l'accès à l'information pour l'ensemble des employés du secteur public, des institutions publiques et des entités régies par la loi n°22, et par rapport aux avantages dont bénéficieront les citoyens et les organisations de la société civile ; - établir un groupe de travail de coordination entre l'Autorité pour l'accès à l'information et la société civile, qui sera en charge de coordonner les actions et les activités partagées dans le domaine de l'accès à l'information ; - renforcer les capacités de l'administration dans le domaine de l'accès à l'information par le biais de programmes de formation mis en œuvre dans le cadre du plan d'action, qui incluent plusieurs catégories d'employés du service public et des institutions publiques touchées par la loi y relative ; - préparer un projet de rapport d'évaluation pour la Tunisie concernant la mise en œuvre de l'objectif n° 16.10.2 des Objectifs de Développement Durable (<i>Sustainable Development Goals</i> - SDGs) relatif à la promotion du droit d'accès à l'information en Tunisie ; - établir des règles communes quant à la classification des données administratives. 	
Problème / situation initiale	Culture limitée de l'ouverture, du partage et de la diffusion d'informations au sein des administrations / faible connaissance de la loi, qui limite la diffusion proactive d'informations / problèmes liés aux réponses apportées aux requêtes d'accès à l'information (délais et standards de qualité).
Résultats espérés	<p>Améliorer la transparence et appliquer le droit d'accès à l'information comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - faire en sorte que les officiels, dans les institutions publiques, prennent conscience de l'importance de s'engager en faveur de processus plus transparents et de prouver que l'accès à l'information et ses bénéfices attendus sont positifs ; - renforcer les capacités des employés du secteur public, en particulier ceux qui sont en charge de l'accès à l'information et du traitement des requêtes, en leur fournissant les outils nécessaires pour effectuer leurs tâches correctement.
Comment l'engagement pris va-t-il contribuer à solutionner le problème public identifié ?	<ul style="list-style-type: none"> - En créant une nouvelle culture, au sein des administrations, basée sur les principes d'ouverture et de coopération ; - en assurant le développement de compétences, dans les administrations, propres à garantir une meilleure application du droit d'accès à l'information suivant la loi existante.
Pertinence par rapport aux valeurs de l'OGP	Transparence : cet engagement permettra une plus grande diffusion d'informations, l'amélioration de la qualité du

	processus de l'accès à l'information, et d'accompagner le travail des personnes en charge de l'accès à l'information, en facilitant leur relation avec les demandeurs et les structures de production de l'information.	
Sources de financement / relations avec d'autres programmes et politiques	Source de financement : BM / OCDE / UNESCO / Agence française de développement (AFD)	
Étapes et exécution de l'agenda	Début octobre 2018 / fin octobre 2018	
Informations de contact		
Nom de la personne responsable, par agence	1. Mr. Imed Hazgui 2. Ms. Olfa Souli 3. Mr. Naoufel Frikha	
Titre et département	1. Président de l'Autorité tunisienne pour l'accès à l'information 2. Manager générale de la Direction générale des réformes et des prospectives administratives 3. Manager général de l'Agence nationale de la sécurité informatique	
Adresse e-mail	1. Imed.hazgui.ih@gmail.com 2. olfa.souli@pm.gov.tn 3. naoufel.frikha@ansi.tn	
Autres acteurs impliqués	<i>Acteurs étatiques impliqués</i>	
	Organisations de la société civile, secteur privé, groupes de travail	- Democracy Reporting International (DRI) ; - Association tunisienne des contrôleurs publics ; - Article 19 ; - Association tunisienne de gouvernance locale

Quelques articles font néanmoins état de réserves face à cette association positive entre transparence et société civile. Partant du cas spécifique de l'aménagement du territoire, Raymond (2009) constate d'abord que l'expression « société civile » pose problème, en ne faisant pas de distinction entre l'ensemble des citoyens d'une part et, d'autre part, les associations censées les représenter, qui portent en elles une perception particulière de la société. Ensuite, il met en évidence le fait que société civile et transparence, au milieu d'une foule d'autres notions, tendent à être confondus et positivement connotés dans ce qu'il appelle le *newspeak*, « un ensemble de formules qui permettent de remporter l'adhésion de l'interlocuteur tout en bénéficiant de l'innocence du non-dit » (Raymond, 2009, p. 21). L'auteur revient sur quelques interrogations bien connues : la transparence et l'implication de la société civile renforcent-elles vraiment la démocratie participative, ou créent-elles une forme nouvelle de domination de certains intérêts ? Est-on toujours dans un jeu à somme positive, incluant

l'ensemble des points de vue ? Et peut-on réellement parler de mode d'administration durable ? Plus généralement, les mouvements représentant la société civile accompagnent souvent les autorités publiques et les organisations internationales dans une perspective normative, aiguillée par un catalogue de bonnes pratiques. Cette approche de terrain, marquée par une absence de preuves empiriques, peut parfois manquer de sens critique.

Dans un document rédigé pour la BM, Puddephatt (2009) s'appuie sur cinq exemples afin de démontrer l'influence de la société civile sur le développement des lois d'accès à l'information. Selon cette étude, plusieurs facteurs permettent d'expliquer le poids important des OSCs dans l'adoption de réformes majeures (visant ici à rendre les autorités publiques plus transparentes). Ainsi, les OSCs :

- représentent une source d'expertise indépendante ;
- mettent une pression sur les autorités dans une dynamique « *bottom-up* » ;
- peuvent assurer la promotion de la loi auprès du grand public ;
- fournissent une plateforme de partage des connaissances et de formation ;
- favorisent l'émergence de nouvelles idées ;
- exercent un contrôle sur les processus en cours, voire *ex post* ;
- et accroissent les possibilités d'une meilleure utilisation de la loi (*capacity building*).

Enfin, Puddephatt (2009) note que plusieurs préposés sont issus du monde académique ou d'ONGs ayant joué un rôle dans l'adoption et la mise en œuvre des lois d'accès à l'information, et apportent aux processus une source supplémentaire d'expertise.

2.3.4 Le rôle des nouvelles technologies

Sur le plan matériel, l'avènement des TIC accompagne également la popularité croissante de la transparence et participe de sa progression. Les développements actuels permettent de communiquer plus rapidement, avec les défis que cela comporte, notamment vis-à-vis des règles de la communication publique (Pasquier, 2011). En effet, l'exigence d'objectivité peut se retrouver en conflit avec l'immédiateté propre aux TIC, le rapport au temps constituant le principal bouleversement de cette évolution technologique. Pour prendre un exemple, il est concevable que l'adoption des réseaux sociaux mène à un changement de culture dans la communication des organisations publiques, à condition que l'expansion de ce phénomène se poursuive et qu'une vraie envie d'embrasser un tel changement émerge au sein des administrations. Pour autant, cette évolution est vue par plusieurs organisations comme une réelle possibilité d'aboutir à une communication plus transparente, comme l'Agence des États-

Unis pour le développement international (USAID)²⁶ ou l'*Anti-Corruption Research Network*²⁷. Déjà mise en avant par McIvor et al. (2002), la condition de sa pleine réalisation passe par un changement de la culture administrative, qui ne doit pas voir les TIC comme un simple développement technologique, mais comme un moyen de rendre une organisation plus transparente à l'interne et envers l'extérieur. Les investissements visant à renforcer ce processus (appelé *ICT-enabled transformation government – IETG*) ont été colossaux depuis 1995, puisque 135 pays ont bénéficié de projets financés par la BM, à hauteur de 292.7 milliards de dollars américains. Toutefois, bon nombre d'entre eux n'ont pas abouti ou ont mené à un constat d'échec par rapport aux objectifs annoncés, comme au Royaume-Uni, où plus de 2 milliards de livres sterling ont été investis (Mahmood et al., 2019).

L'impression et la diffusion de documents officiels remonte néanmoins à plus de cent-cinquante ans, suite notamment aux premières mesures prises par le Congrès américain (Relyea, 2009). En effet, le Bureau d'impression du gouvernement des États-Unis (*Government Publishing Office – GPO*) fournit des informations sur le gouvernement fédéral depuis le début des années 1860 via son programme de bibliothèque de dépôt des documents fédéraux (*Federal Depository Library Program*). Cette mesure constitue selon certains auteurs un premier pas vers une démocratie plus forte dans le sens où elle permet, de par l'accès aux documents administratifs, de rendre les citoyens mieux informés (Shuler et al., 2010). Si la mission de cette agence demeure plus ou moins identique, les nouveaux moyens de communication représentent un défi, surtout par rapport à la diffusion plus rapide de l'information et à la difficulté accrue de contrôle qui en résulte. Par rapport à cette situation antérieure, le développement de l'internet accélère et transforme donc le processus²⁸.

Cette évolution permet notamment de réduire les coûts liés à la collecte, à la diffusion et à l'accès à l'information politique (Roberts, 2006). L'utilisation des moyens électroniques a favorisé la diffusion proactive et volontaire d'informations de la part du gouvernement, et renforcé la tendance de l'e-gouvernement (Cuillier & Piotrowski, 2009). En ce sens, une plus

²⁶ Cf. Social Networking – A Guide to Strengthening Civil Society through Social Media. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/SMGuide4CSO.pdf>.

²⁷ Cf. Study on the Role of Social Media for Enhancing Transparency and Accountability in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States – Emerging Models, Opportunities and Challenges. <http://corruptionresearchnetwork.org/acrn-news/articles/study-on-the-role-of-social-media-for-enhancing-transparency-and-accountability-in-eastern-europe-and-the-commonwealth-of-independent-states-emerging-models-opportunities-and-challenges>.

²⁸ Elle rend même la transparence inévitable selon O'Toole et Bennis (2009). Les auteurs donnent l'exemple d'un blogueur chinois qui a averti les citoyens de la construction imminente d'une usine chimique à proximité de leur ville. Le gouvernement a alors accepté de diligenter une étude d'impact environnementale et l'installation a été déplacée 50 km plus loin.

grande diffusion d'informations – la politique de l'*open data* – est susceptible d'accroître le niveau de transparence pour certains auteurs, car les citoyens peuvent en quelque sorte « s'approprier la transparence », pour autant qu'ils possèdent le matériel requis (Margetts, 2011). Les citoyens deviennent alors actifs, en opposition au rôle plus passif qui leur était dévolu jusqu'à présent (Bonsón et al., 2012).

L'analyse doit cependant être nuancée, car les États présentent des disparités importantes à l'égard de l'accès à internet. L'exemple de pays en voie de développement est particulièrement éclairant à cet égard (Ciborra, 2005; Darch & Underwood, 2010). Souvent sous-estimé, ce phénomène est également visible dans les régions plus riches, même s'il est moins marqué. Au sein de l'UE par exemple, environ 20% des ménages n'a pas de connexion à internet en 2014²⁹. Au-delà de la « fracture numérique » (*digital divide*), il faut également prendre en considération la barrière de la langue, les personnes qui ne savent pas utiliser les TIC – à cause d'un manque de savoir-faire – ou ne peuvent pas les utiliser à cause d'un handicap visuel ou intellectuel : toutes ces personnes ne peuvent pas, pour toutes raisons, pleinement exploiter le contenu des sites internet (Vodoz, 2010). Si l'on y ajoute les non usagers « volontaires », ceux qui résistent à l'innovation, privilégient d'autres valeurs personnelles et professionnelles, ou qui y voient des incompatibilités avec leur expérience et leurs besoins (Kellner et al., 2010), cela représente une part importante de la population. Cette situation doit être prise en compte et rend la digitalisation de l'administration problématique, du moins la digitalisation complète à moyen terme. De plus, la mise à disposition de données brutes (*open data*) ne suffit pas à assurer une plus grande transparence. Pour Roberts (2012b), la nécessité d'attirer l'attention du public et la manière de présenter le message comptent énormément, deux aspects déjà déterminants de la communication avant l'apparition d'internet.

Une grande partie de la littérature consacrée à la transparence se concentre ainsi sur l'effet des nouvelles technologies. Elle se retrouve néanmoins confrontée à une confusion entre *open data*, gouvernement ouvert et transparence (M. Janssen et al., 2012). La diffusion d'informations brutes – l'*open data* – ne peut garantir la transparence ; comment s'assurer que le public a réellement accès aux informations pertinentes sur le fonctionnement de l'administration, et que les décisions sont forcément comprises ? Pour Goëta et Mabi (2014), il s'agit de questionner les logiques d'appropriation de l'information et distancier l'*open data* de l'idée d'*empowerment*. En effet, les deux sont mécaniquement liés, alors même que

²⁹ Source : Eurostat. *Statistiques de la société de l'information – ménages et particuliers*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Information_society_statistics_-_households_and_individuals/fr.

l'émergence de nouvelles possibilités et le fait de s'en saisir constituent deux dynamiques certes communes, mais à ne pas confondre. Ainsi, il reste à déterminer dans quelle mesure la mise à disposition d'informations en mode *open data* augmente la puissance d'action des citoyens, et à quel point elle influence la perception de la transparence administrative. Nous reviendrons plus en détail sur les distinctions à opérer entre transparence, *open data* et la notion de gouvernement ouvert dans la partie conceptuelle de cette thèse.

En conclusion de cette sous-partie, il est intéressant de noter que la majeure partie des contributions scientifiques dédiées à la transparence se penchent sur les développements juridiques du concept, notamment du point de vue des lois d'accès à l'information détenue par les autorités publiques. Les évolutions technologiques sont également passablement abordées, dans des perspectives diverses, ce qui explique la présence croissante de spécialistes en informatique et systèmes d'informations lors de congrès et conférences sur le sujet. Par rapport à la transparence, la thématique de la société civile est quant à elle moins traitée, mais connaît un développement rapide dans la littérature plus normative (principalement des rapports d'organisations internationales et d'ONGs). Un point commun semble néanmoins émerger de l'ensemble de ces contributions : à quelques nuances près, la transparence est un pilier de la communication publique, un vecteur de meilleure gouvernance (et même une garantie pour certains) ; elle est connotée positivement de manière quasi-systématique et véhicule un idéal à atteindre pour les gouvernements actuels.

Avant d'aborder les questions relatives aux obstacles et aux bénéfices attendus de la transparence, il nous faut, dans un souci de clarification, présenter quelques définitions plus actuelles du concept. Si celles-ci seront traitées de manière plus approfondie dans la partie conceptuelle (5.4), nous pouvons relever que la plupart des auteurs insistent sur les aspects suivants : disponibilité, volume d'information, et qualité. Ainsi, selon Kim et al. (2005) : « transparency means that information is freely available and directly accessible » et Naurin (2007) : « the concept of transparency captures the accessibility of information », le critère de l'accessibilité est indispensable. L'idée de pouvoir en inférer un jugement informé est aussi important, tout comme la possibilité d'avoir un droit de regard sur le fonctionnement interne d'une organisation et d'en juger la performance. Selon une des définitions les plus utilisées aujourd'hui, « transparency is the availability of information about an organization or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance of that organization » (Grimmelikhuijsen, 2012). Il convient également de distinguer la nécessité de savoir (*need to know*) du droit de savoir (*right to know*), encore peu (ou pas) développée dans la littérature. En effet, si dans certains cas il semble nécessaire de connaître les enjeux d'une politique publique

ou d'une décision particulière, le droit n'est pas toujours assuré (voir 2.4 ci-dessous). En revanche, il est tout à fait possible de garantir un droit à l'information sans que les acteurs ne s'en emparent, n'y voyant pas de nécessité immédiate à connaître tous les détails.

Il convient de relever que cette acception citoyenne du *need to know* semble surtout importante lorsqu'elle touche directement la population, qui peut par la suite se désintéresser d'un enjeu précis. Ce désintéressement des développements ultérieurs peut être dû à l'évolution d'une politique publique, qui n'affecte plus directement les citoyens précédemment concernés, ou être fonction du contexte dans lequel ils évoluent. En d'autres termes, des individus peuvent tout à fait focaliser leur attention sur un aspect particulier d'une politique publique ou d'une décision, en raison de leur proximité avec l'enjeu, puis s'en détourner une fois passée la saillance de l'événement, réduisant de fait le supposé *need to know*. Une autre acception du terme, plus institutionnelle, se réfère au groupe de personnes ayant « réellement » besoin de l'information pour prendre une décision. Elle confère ainsi un pouvoir important aux individus en charge d'un dossier ou d'un programme, en leur donnant une sorte de primauté quant à la consultation d'informations relatives à leur champ d'action. Potentiellement source d'abus, cette approche alternative du *need to know* s'oppose en quelque sorte au *right to know*³⁰, un débat encore peu discuté dans la littérature sur l'accès à l'information de manière générale. Elle peut toutefois générer des limites et obstacles à la transparence, points qui sont abordés dans les paragraphes suivants.

2.4 Limites et obstacles

Face à cet engouement généralisé, quelques voix s'élèvent pour dénoncer les dérives du « culte de la transparence » (par exemple Lessig, 2009; Moore Dickerson, 2002; Pasquier, 2014; Pingeot, 2016). Selon ces auteurs, elle n'est pas une pratique neutre, et soulève de nombreuses questions. Au-delà du fait que les impacts positifs potentiellement générés restent à prouver du point de vue empirique, elle peut engendrer des effets pervers et inattendus, qu'il convient de prendre en compte. Ces considérations sont résumées dans ce passage de l'article rédigé par L. T. Christensen et Cheney (2015) : « transparency is not a neutral practice of making more information available, of increasing accountability and of stimulating efficiency

³⁰ Dans son article daté du 31 mars 2014, *Need to know vs Right to know*, Galang (2014) explique notamment qu'aux Philippines, dans la *Memorandum Circular* no. 178 de 1964, le *need to know* peut être interprété comme une restriction au *right to know*, en ces termes : « [it is] the principle whereby access to classified matter [top secret, secret, confidential, or restricted] may only be given to those persons to whom it is necessary for the fulfillment of their duties ». Le régime d'exceptions au *right to know* (loi d'accès à l'information) peut ainsi être justifié par cette acception du terme *need to know*, en fonction du niveau de confidentialité des documents et de l'identification des personnes ayant le droit d'y accéder.

and good governance. As a social ideal, transparency is a wide-ranging principle of organizing that dramatically influences social behavior, while potentially eliciting new forms of closure, manipulation, control and surveillance » (p. 85).

La première difficulté concerne la relation entre la sphère privée et ce qui doit être rendu public. Elle soulève un obstacle théorique inhérent à la transparence : peut-on tout révéler ? Birchall (2011) rappelle que si l'*open government* est lui-même construit en opposition au secret, la transparence, souvent présentée sous des apparences flatteuses, ne fait pas pour autant disparaître le secret. Plusieurs auteurs se sont penchés sur cette question, comme nous le verrons ci-dessous. Un autre pan de la littérature scientifique s'est concentré, dans une perspective juridique, sur les régimes d'exception. Vu sous cet angle, intérêt public rime avec intérêt national, qui doit être absolument préservé, certains domaines relevant de la sécurité et de la prospérité de l'État. Enfin, dans une lecture plus managériale, le changement de culture – le passage d'une administration secrète à une administration plus transparente – rencontre un certain nombre de défis, notamment en termes de coûts et de médiation (Flückiger, 2006). L'administration oppose également quelques résistances à ce « renversement de paradigme » (Cottier, 2014), en développant différentes stratégies. Ce point sera abordé à la fin de cette section.

2.4.1 Limites

Du point de vue théorique, la principale interrogation concerne la manière de traiter le rapport entre respect de la sphère privée et de l'intérêt public (Cohen, 2008). En d'autres termes, comment gérer la tension qui anime la relation entre transparence administrative et protection des données individuelles (Belanger & Hiller, 2006; Brin, 1998) ? Car si la transparence « semble le contraire de l'artifice, du secret, du mystère, de toutes les formes de la dissimulation [...] Ne serait-elle pas aussi impudeur, indiscretion, irrespect des autres ? » (Bredin, 2001, p. 5). Dans ses recommandations au gouvernement britannique, Kieron O'Hara réprecise ce point en ces termes : « privacy is extremely important to transparency. The political legitimacy of a transparency programme will depend crucially on its ability to retain public confidence. Privacy protection should therefore be embedded in any transparency programme » (O'Hara, 2011, p. 3). De Hert et Gutwirth (2006) évoquent même un « outil de la transparence » lorsqu'ils parlent de la protection des données individuelles. Selon eux, il s'agit avant tout de mieux contrôler et de restreindre l'usage du pouvoir, afin d'éviter les abus. Les États ont apporté des réponses sur le plan juridique, créant notamment des postes de préposés à la protection des données. C'est

le cas de la Suisse, où le poste couvre à la fois la protection des données et la transparence au niveau fédéral (Meilland, 2013), ainsi que dans certains cantons.

Par ailleurs, la problématique touchant à la sphère privée concerne également, mais souvent de façon sous-estimée, les employés de l'administration (Bannister & Connolly, 2011a). En effet, ceux-ci peuvent aussi réclamer le respect du droit à leur vie privée et à leur dignité, et ne pas se retrouver sous la surveillance continue du public (M. Janssen & Van den Hoven, 2015). De plus, ce qui peut être perçu comme une intrusion par les principaux intéressés nuit potentiellement à leur réputation, les exposant parfois à des conséquences propres aux décisions politiques prises par les élus. Enfin, le fait d'être constamment surveillé peut certes accroître l'*accountability* de leurs actions, mais risque aussi d'impacter négativement les relations que les employés de l'administration entretiennent avec les responsables politiques, en favorisant l'autocensure (Meade & Stasavage, 2006). La possibilité d'exposer des points de vue divergents, souvent nécessaires à faire avancer les projets dans le bon sens, s'en trouve dès lors affaiblie (Bannister & Connolly, 2011a). Il s'agit donc d'effectuer en permanence un arbitrage entre ce qui doit être mis à disposition du public ou non, dans une logique d'équilibre. Cet équilibre se voit fragilisé par l'impératif de transparence, qui pousse alors certains acteurs à contourner la documentation de leurs discussions ou décisions, phénomène amplifié par la mise en ligne d'informations désormais accessibles à un public potentiellement plus large.

Le raisonnement développé ci-dessus se base essentiellement sur l'évolution technologique des moyens de communication, qui amène certains auteurs à parler de *e-transparence* (i.e. Bonsón et al., 2015). De prime abord, l'accès à l'information semble plus aisé grâce à Internet, qui donne une sensation de connexion permanente et une forme accrue d'instantanéité (ou *effet e-media*). Cette facilité d'accès provoque dans le même temps le besoin et l'envie, voire le droit de consulter l'information à tout moment, qui doit être systématiquement disponible. Ce qui tend à renforcer le flou entre privé et public, et ouvre de nombreuses questions selon Muriel Flis-Trèves (2002, p. 2) : « les principes de la liberté d'expression, l'accès à l'information sont des droits fondamentaux comme le respect et la protection de la vie privée sont des piliers de la démocratie. L'accès à l'information serait-il antinomique avec le respect de la vie privée ? Quelles limites faut-il se fixer ? ». Selon l'auteure, la sphère privée est mise à mal par le progrès technologique, et perd du terrain à mesure qu'en gagne l'idéal de transparence. Il convient ainsi de trouver un équilibre, afin que l'exigence de transparence

puisse progresser tout en protégeant les intérêts privés des citoyens³¹, d'où la nécessité de dénoncer le paradigme de la « transparence nue » (*naked transparency*), synonyme de transparence totale (Lessig, 2009).

Une deuxième réserve exprimée par certains auteurs se rapporte aux potentiels effets indésirables de la transparence. Cet angle d'attaque prend à revers l'approche privilégiée à la fois dans la théorie et la pratique. D'abord, la transparence est une condition nécessaire mais insuffisante, et peut même amplifier la corruption si des mesures de répression adéquates ne sont pas mises en œuvre (Bac, 2001; Kolstad & Wiig, 2009; Lindstedt & Naurin, 2010; Olken, 2007). Une certaine tolérance à l'égard de pratiques de corruption risque en effet de renforcer le phénomène par le biais de la transparence, en permettant une identification plus aisée des cibles à viser au sein de l'administration. Il s'agit ainsi non pas d'identifier uniquement les personnes qui prennent les décisions, mais également comment les décisions sont prises ; en d'autres termes, ne pas se limiter aux individus et étendre le mécanisme de transparence aux processus. De plus, Grimmelikhuijsen et al. (2017) soulignent trois « points noirs » (*dark sides*) :

- D'abord, un niveau élevé de transparence comporte le risque d'éroder la confiance des citoyens ;
- Ensuite, le gouvernement peut être blâmé ou critiqué de manière répétée et injustement en raison du caractère sélectif de l'information ;
- Enfin, la mise à nu du fonctionnement d'une organisation peut, sans explication contextuelle, saper la légitimité de celle-ci.

Conformément à ce qui a été écrit plus haut sur les employés de l'administration, la transparence peut ensuite agir comme une épée de Damoclès au-dessus de la tête de ceux-ci. De ce fait, elle sème la confusion et provoque parfois un repli sur soi de la part de l'administration : « national officials regarding whether transparency improves or damages the public's perceptions of the work that they do could be another factor that influences their view of the merits of public insight and consequently their support for the transparency norm » (Bauhr & Nasiritousi, 2012, p. 13). La peur d'être jugé par le public ou de créer des malentendus, même lorsque les actes n'ont rien de répréhensible, pousse certains acteurs à se montrer réfractaires à une plus grande ouverture de l'administration. Ce constat peut alors déboucher sur une situation plus dommageable pour l'image de l'organisation publique touchée

³¹ Il s'agit même parfois de protéger la vie des individus, comme dans le cas des opérations de capture des terroristes dans l'*Hyper Cacher* le 9 janvier 2015. Sous prétexte de transparence, une chaîne de télévision avait ainsi signalé la présence d'otages et mis ceux-ci en danger de mort (De Fabrègues & Pernot-Burckel, 2017).

par un dysfonctionnement ou, pire encore, par un scandale à large échelle : « the public has no concept of the enormous mass of good behavior of public administrators who are reluctant to discuss what they do because they are afraid that they will be misunderstood. The few bad apples appear enormous when there is nothing else visible in the barrel » (Garofalo & Geuras, 2009, p. 72).

De plus, la transparence peut inhiber la réflexion et affaiblir le processus de prise de décision par crainte du jugement extérieur (Sunstein, 2003). A cet égard, il convient de relever un paradoxe important : le principe de la publicité peut pousser les individus à négocier certains de leurs arrangements et à mener des discussions à huis clos, préférant ainsi l'opacité complète à une forme de transparence restreinte. Cet effet pervers est parfaitement illustré par Pitseys (2016, p. 124) : « A l'instar du naufragé qui s'intoxique à l'eau de mer en croyant se désaltérer, la publicité corrompt le politique en prétendant le vivifier ». Enfin, la transparence peut pousser certains acteurs privés à la retenue dans la transmission d'informations aux autorités. Or ceux-ci jouent un rôle important dans la conception des politiques de régulation, et l'asymétrie informationnelle les rend régulièrement indispensables (Coglianese et al., 2010).

L'ensemble des limites évoquées jusqu'à présent se retrouvent presque toutes dans l'article de Meijer et al. (2015), qui proposent une distinction entre les domaines politique et administratif. Au niveau politique, le cadre d'analyse comporte trois éléments. Le premier se concentre sur le pan démocratique, argumentant que si la transparence peut d'une part accroître la compétence civique des individus, elle peut d'autre part créer des inégalités entre citoyens quant à l'accès à l'information. Le deuxième se penche sur le côté institutionnel, posant le dilemme suivant : la transparence renforce-t-elle le système de *checks and balances* ou, au contraire, provoque-t-elle un comportement plus précautionneux des autorités, plus enclines à éviter les risques ? Enfin, le troisième concerne le processus d'apprentissage : la transparence contribue-t-elle à renforcer le débat public ou génère-t-elle plus de confusion ? Sur le plan administratif, les auteurs distinguent là aussi trois critères. Il s'agit de l'efficacité de l'administration (renforcée ou diminuée par l'exigence de transparence ?), de son intégrité (corruption ou obstruction à son bon fonctionnement ?) et de sa capacité de résilience (la transparence facilite-t-elle la gestion des risques ou amplifie-t-elle plutôt la perception des risques par les employés de l'administration ?).

De manière plus générale, les problèmes liés à l'entrée en vigueur de la transparence au sein des administrations ont été abondamment traités dans la littérature (Bastida & Benito, 2007; Bauhr & Grimes, 2014; Fenster, 2006; MacCoun, 2006; Stasavage, 2004). La question

des coûts, qu'elle soit considérée comme une stratégie délibérée ou non, semble avoir freiné l'essor de la transparence passive, en décourageant les citoyens à déposer des requêtes. L'exemple de l'introduction supplémentaire de taxes en Australie semble particulièrement illustratif à cet égard, avec un nombre de demandes en chute libre cinq ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation (Terrill, 1998). En Suisse, la plupart des cantons n'exigent pas d'émoluments, à quelques exceptions près (requêtes répétitives, dispendieuses, fourniture de copies), ce qui n'est pas le cas de la LTrans³². L'initiative parlementaire déposée le 27 avril 2016 par la socialiste Edith Graf-Litscher, relative à la question des émoluments, reste sans réponse à ce jour³³.

Ces résistances ont souvent été abordées dans le cadre d'évaluations des lois sur la transparence et ont fait l'objet de nombreuses contributions, dans divers contextes (Hazell et al., 2010; Kaushik, 2012; Pasquier & Meilland, 2009a; Sharma, 2015). Aux États-Unis, plusieurs États imposent des émoluments très élevés, empêchant les personnes ou même les organisations dépourvues de moyens conséquents de faire recours et de se lancer dans une bataille judiciaire contre les autorités (Fox, 2013). A contrario, suite à la suppression de ces émoluments en Australie en 2009-2010, le nombre de requêtes a fortement augmenté jusqu'en 2017 (Henninger, 2018). Au Royaume-Uni, Worthy et Hazell (2018) mettent en évidence les barrières et la lutte permanente pour le droit d'accès à l'information, contesté par des élites politiques soucieuses de garder une marge de manœuvre suffisante dans leurs actions. Selon les termes de Fenster (2012, p. 449), la transparence reste « a contested political issue that masquerades as an administrative tool ». Des questionnements liés aux coûts et à l'effet de surprise, empêchant de travailler sereinement, sont aussi régulièrement cités et sont autant de défis lancés à la loi existante³⁴. Toutefois, Worthy (2017) affirme que c'est la combinaison entre la composante symbolique forte de la transparence et la théorie de la *path dependency* institutionnelle qui explique l'adoption des lois d'accès à l'information. Il est ensuite difficile de faire machine arrière en raison de sa nature progressiste du point de vue de la gouvernance.

En revanche, le passage des lois d'accès à l'information et le « changement de paradigme » engendré (Cottier, 2014) a également généré certains effets pervers. Par exemple, la rétention

³² Voir sur ce sujet la présentation de B. Cottier :

https://www.edoeb.admin.ch/dam/edoeb/de/dokumente/2016/09/emoluments_d_accesetsecretdaffairesgareauxabusbertilcottier.pdf.download.pdf/emoluments_d_accesetsecretdaffairesgareauxabusbertilcottier.pdf.

³³ Initiative parlementaire 16.432 : Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels.

Source : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefit?AffairId=20160432>.

³⁴ *Freedom of Information Act 2000*. Source : <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>.

d'information et l'hésitation à partager de l'information ont favorisé le silence dans certains cas, ou l'utilisation de canaux de communication alternatifs dans d'autres. Au Canada, le développement de routines internes et l'utilisation de la technologie ont permis de réduire la diffusion d'information de manière conséquente (Roberts, 2005). Ce phénomène se retrouve dans d'autres pays du *Commonwealth*, où les obstacles à la gouvernabilité d'un État entre en conflit, selon les élites, avec la demande croissante de transparence de la part des citoyens : « Canada's experience with its ATIA is not unique. There is evidence that other Commonwealth governments have adopted similar practices for managing politically sensitive requests. Indeed, this may be a common phenomenon, arising because of governments' need to reconcile growing demands for transparency with their own concern about the decline of governability » (Roberts, 2005, p. 4). Comeau (2013) montre de plus que se sont répandues au Canada des pratiques telles que l'utilisation intensive de *Post-it* ou « l'oubli » de consigner par écrit les décisions qui marquent les étapes administratives » (p. 128), quand il n'est pas tout simplement question de destruction intentionnelle de certains documents.

De manière plus générale, Pasquier et Villeneuve (2007) établissent une typologie qui comprend les différents types d'entraves à la transparence documentaire (Tableau 1). Selon ces deux auteurs, la transparence peut être soit inexistante – dans le respect de la loi – soit maximisée, avec des degrés de variation. La non-transparence correspond à une situation dans laquelle la transparence dépend purement et simplement de la volonté de l'administration de rendre l'information publique, ce qui est le cas des entités échappant à la loi sur la transparence. Si l'information disponible est mise à disposition dans le but d'anticiper les demandes, les auteurs parlent de transparence maximisée. Entre ces deux extrêmes, les administrations peuvent soit contrevenir à la loi, en niant l'existence d'un dossier (transparence déviée), soit mobiliser les dispositions prévues par la loi en recourant notamment au respect de la sphère privée (transparence entravée), soit invoquer un manque de ressources ou une méconnaissance des informations (transparence laborieuse). Par ailleurs, Roberts (2012a) affirme à ce propos que les résistances à l'ouverture du fonctionnement des administrations demeurent nombreuses, le maintien du secret lui étant souvent préféré.

Tableau 1 | Entraves à la transparence documentaire (d'après Pasquier & Villeneuve, 2007)

	Non-soumis	Soumis à la loi sur l'accès à l'information			
	Légal	Illégal	Légal		
	Non-transparence	Transparence déviée	Transparence entravée	Transparence laborieuse	Transparence totale
Description	Le concept de transparence ne s'applique pas et reste volontaire	Les organisations refusent de participer et de fait contreviennent directement à la loi	Les entraves à la transparence s'effectuent via les dispositions prévues par la loi	L'absence de ressources ou la méconnaissance des informations expliquent l'incapacité à faire face à la transparence	Toute l'information disponible est mise à disposition de manière très proactive
Justificatif	« Ce n'est pas nécessaire »	« Ce dossier n'existe pas »	« Ce ne serait pas responsable »	« On n'a pas les ressources »	« Plus simple et moins coûteux »
Implications pour l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Pressions politiques pour un changement de statut - Perception négative de l'organisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Graves problèmes de gouvernance - Fortes tensions internes 	<ul style="list-style-type: none"> - Coûts de gestion importants - Perception négative de l'organisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de bénéfices de la transparence malgré les efforts consentis - Frustration et démotivation 	<ul style="list-style-type: none"> - Bénéfices retirés de la transparence - Flexibilité et adaptation nécessaires - Réactions des citoyens face à l'infobésité

2.4.2 Obstacles

Du point de vue opérationnel, un obstacle important réside dans la défense de l'intérêt public (censé se confondre avec intérêt d'État dans une démocratie, suivant le principe de la représentation). Sur ce point, les pays ont répondu par des exceptions à la loi sur l'accès à l'information. Cette remarque s'applique particulièrement au domaine de la sécurité et de la défense, car il faut préserver l'effet de surprise des opérations policières et militaires (Cottier & Masson, 2013). Ce domaine est spécialement sensible, en raison de sa tradition du secret (le célèbre « secret défense »). Aux États-Unis, la liste des cas qui échappent aux exigences de transparence comprend notamment les documents classifiés, les secrets en matière de défense, de politique étrangère, de commerce et de finance, mais aussi les fichiers médicaux ou encore les données géologiques et géophysiques en possession de l'administration (Piotrowski, 2007). En Suisse, le droit d'accès est limité si un document peut nuire au processus de libre formation de l'opinion, s'il entrave la réalisation d'objectifs fixés par une autorité, s'il existe un risque de

compromettre la sécurité, les intérêts du pays ou les relations entre les différents niveaux de l'État, s'il permet de révéler des secrets professionnels des informations fournies par des tiers sous le sceau du secret³⁵.

En dépit de la protection de la sphère privée et des intérêts dits nationaux, il existe un risque réel de menacer la transparence en étendant les régimes d'exception. Celui-ci augmente au fur et à mesure que les attentats se succèdent et que s'impose l'état d'urgence. La vulnérabilité de l'État peut dans ce contexte être progressivement brandie comme un étendard contre la transparence, au motif que la nation est en péril (Pozen, 2005). Cette situation renforce l'asymétrie informationnelle dont il est fait mention plus haut (voir 2.3.1). L'échange d'informations devient alors de plus en plus unilatéral, avec d'un côté une administration ultra informée, et de l'autre des citoyens vivant dans une opacité croissante. Certains auteurs craignent enfin que cet obstacle, soit l'affaiblissement du principe de transparence au nom de l'intérêt national, amplifié par l'état d'urgence, ne substitue les « 'démocraties gouvernementales' aux 'démocraties parlementaires' » (Agamben, 2003), en permettant aux gouvernements de prendre des décisions sans l'aval du parlement ou de la justice (Hayat & Tangy, 2011). En ce sens, opacité et totalitarisme sont projetés comme des dangers réels. Les mesures restrictives prises au lendemain des attentats du 11 septembre illustrent cette tendance (L. E. Feinberg, 2004; S. A. Shapiro & Steinzor, 2006; Uhl, 2003), touchant plutôt la protection des données. Celle-ci a été fortement impactée dans le cadre du *Patriot Act*³⁶, une législation qui renforce la surveillance au détriment des libertés individuelles (Gairard-Bernard, 2011).

En outre, il peut y avoir une collision d'intérêt entre les exigences de transparence et la bonne collaboration entre agences de l'État (Peled, 2011). En effet, dans le cas américain, certaines agences ne sont pas enclines à participer au programme mis en place par l'administration Obama, visant à compiler l'ensemble des données détenues par l'administration fédérale et les mettre à disposition sur un portail commun. Elles sont en rivalité sur l'établissement des bases de données, des priorités, et sur les ressources à mettre à disposition. Ces conflits de pouvoir empêchent une collaboration effective et nuisent fortement à l'ambition affichée par le gouvernement en matière d'*open data*. De plus, les agences fédérales préfèrent se concentrer sur l'information relayée sur leur propre site internet plutôt que de mettre les données à disposition d'un autre portail (Robinson et al., 2009).

³⁵ Loi sur le principe de la transparence dans l'administration, Article 7 (Exceptions).

Source : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20022540/index.html>.

³⁶ USA PATRIOT Act - Public Law 107-56—Oct. 26, 2001.

Source : <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>.

Paradoxalement, un obstacle additionnel au droit d'accès à l'information provient des bénéficiaires de la transparence eux-mêmes. En effet, les évolutions sur le plan juridique, avec la mise en place des lois sur l'accès à l'information, auraient dû permettre d'accroître la pression sur les administrations en vue de les rendre plus transparentes. Seulement, cet état de fait part de la présupposition que ce développement rencontre un succès populaire, ce qui n'est pas le cas partout (Mabillard, 2016). Par rapport aux politiques économiques, il est même possible d'affirmer que ces lois profitent d'abord aux entreprises multinationales, aux banques centrales et aux acteurs financiers, et qu'en regard la volonté d'*empowerment* des citoyens est faible (Roberts, 2015). En ce sens, la transparence requise par les organisations internationales (BM et FMI en tête) par rapport au fonctionnement des gouvernements profite en priorité à la promotion d'une économie de plus en plus globalisée.

Bien sûr, plusieurs facteurs peuvent expliquer la désaffection des citoyens (même s'il s'agit de distinguer les particuliers de certains groupes plus actifs, comme les journalistes ou les avocats), entre autres le caractère récent de la loi dans les cas suisse et allemand, mais également des variables institutionnelles et historiques (Pasquier & Holsen, 2011). Par exemple, l'existence d'instruments de démocratie semi-directe et le système de concordance permettent aux citoyens suisses d'accéder à l'information par d'autres moyens (Pasquier, 2009). En ce qui concerne les informations mises à disposition et librement consultables, il convient également de ne pas surestimer l'engagement des citoyens. Il s'agit donc d'opérer une distinction entre information disponible et information consultée, en ne considérant pas que la simple mise à disposition de l'information équivaille à la transparence (Moore Dickerson, 2002).

Enfin, lorsque les citoyens ont recours aux lois d'accès à l'information, Pasquier et Holsen (2011) émettent l'hypothèse que la qualité du traitement des requêtes est directement affectée par les différences structurelles entre les États (niveau de développement, infrastructures, personnel, ressources). Cependant, le fait de ne pas traiter les demandes dans le temps imparti ou de fournir des réponses incomplètes peut également décourager les citoyens. Les administrations s'appliquent néanmoins à rendre le processus le plus efficace possible, chiffres à l'appui dans leurs différents rapports annuels. Par ailleurs, le fait que les citoyens connaissent peu les lois d'accès à l'information constitue un obstacle majeur à leur utilisation (Hazell et al., 2009). Le débat reste ouvert quant au degré d'implication qui revient à l'État dans la promotion de ces lois.

En conclusion, les réserves émises démontrent qu'en dépit de son bourgeonnement, la transparence doit avant tout être comprise comme un équilibre fragile. Dror (1999) fait à cet

égard le parallèle avec le *pharmacon* des Grecs anciens : une substance qui, à dosage adéquat, permet de guérir, mais qui se révèle toxique à trop forte dose. Ainsi, considérer qu'œuvrer sans limites pour plus de transparence et d'ouverture est pour le mieux représente une grossière erreur. Bien plus qu'un argument théorique, cette préoccupation se retrouve dans le quotidien de nombreuses organisations publiques, à l'image de l'Unité des enquêtes spéciales au Canada, qui fait explicitement mention de cet « équilibre fragile »³⁷. Cette constatation aide également à comprendre pourquoi il est difficile de définir précisément la transparence. Si le niveau total de transparence n'est pas désirable, il faut néanmoins assurer une plus grande ouverture, en éliminant un certain nombre de barrières. Des propositions en ce sens ont déjà été formulées (par exemple le renforcement du rôle du préposé à la transparence ou du médiateur, ou la stimulation de la participation). Paradoxalement, ces réserves montrent donc que la transparence conserve une valeur forte et demeure un principe incontournable. Au-delà des aspects philosophiques, juridiques et managériaux exposés plus haut, son appréciation positive est également basée en grande partie sur les bénéfices attendus. Ces effets feront l'objet de la section suivante.

2.5 Les effets attendus de la transparence

La dernière section de notre revue de littérature vise donc à recenser la plupart des contributions qui se penchent sur les effets bénéfiques attendus de la transparence. Nous exposerons en préambule les vertus propres à la transparence dans une logique normative, qui semble prévaloir dans le monde politique de nos jours (2.5.1). Cette position, largement partagée, considère que la transparence est le remède à tous les maux qui gangrènent les domaines tant privé que public (corruption, faible performance au sein des organisations publiques, baisse de la confiance et de la participation citoyenne). Il y a tout juste un siècle, le juge Brandeis a même utilisé le terme de « désinfectant » pour qualifier les effets attendus de la politique de la transparence aux États-Unis (Etzioni, 2010). Cette affirmation ne repose toutefois sur aucune base empirique solide. Il s'agit dès lors de se pencher sur l'état de la recherche scientifique, brièvement abordée ci-dessus, qui reste encore embryonnaire. A des fins de clarification, les différents effets seront présentés séparément, mais il convient de rappeler qu'ils peuvent se combiner positivement ou négativement en fonction du contexte (2.5.2). Enfin, le dernier sous-chapitre sera consacré plus précisément à la relation ambivalente qui unit la transparence et la confiance, dans ses dimensions à la fois politique et scientifique (2.5.3).

³⁷ Unité des enquêtes spéciales : La transparence – un équilibre fragile. <http://www.siu.on.ca/fr/transparency.php>.

2.5.1 Une logique normative forte

La transparence est d'abord un gage de bon gouvernement et de meilleure gouvernance. Pour Moser (2001, p. 3), elle doit « open up the working procedures not immediately visible to those not directly involved in order to demonstrate the good working of an institution ». La plupart des recommandations concernant la transparence des administrations met ainsi en exergue les avantages induits par des réformes visant à une plus grande ouverture des gouvernements. Cette dynamique est particulièrement visible au plan international, comme le montrent plusieurs rapports de la BM (Rose-Ackerman, 1996) et du FMI (Kopits & Craig, 1998), qui vantent les mérites de la transparence. Ces rapports soulignent principalement la nécessité de lutter contre ce qui est caché, dissimulé, et couvert, afin de réduire le niveau de corruption. Ainsi, les investissements provenant de l'étranger seront favorisés et engendreront de la croissance (Drabek & Payne, 2002). Il est également répété que la transparence augmente la confiance des citoyens et la performance économique d'un pays. Elle permettrait en outre d'accroître l'engagement des citoyens et renforcerait par ce biais l'*accountability* (Bank, 2016). De ce fait, la transparence devient une norme de plus en plus acceptée internationalement (Aguilera & Cuervo-Cazurra, 2004; Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011; Graham et al., 2003), tant au sein des organisations inter- et supranationales que des États. Elle vise ainsi à constituer un « *Global Transparent Village* » (Oliver, 2004), signe de progrès et de victoire sur l'arbitraire et le secret, et devient un idéal à poursuivre pour les sociétés contemporaines : « Transparency has become one of the most cherished and celebrated [...] ideals and aspirations of contemporary society » (L. T. Christensen & Cheney, 2015, p. 70).

En effet, une rhétorique similaire se retrouve à l'échelle nationale : dans le cas de la Suisse, le PFPDT affirme que la transparence « contribue à l'information du public et renforce sa confiance dans l'État et l'administration »³⁸. Les mêmes arguments sont avancés à l'échelon régional, par exemple dans le Canton de Vaud, où il est écrit que la transparence « renforce la confiance des citoyens envers l'État, augmente la crédibilité de l'action publique, assure le bon fonctionnement de la démocratie »³⁹. Cet exemple peut être étendu à d'autres cantons où une législation sur l'accès aux documents existe, comme à Fribourg, où la formation de l'opinion publique, l'encouragement de la participation à la vie publique, et le renforcement de la

³⁸ Source : Site web du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence : <https://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00887/00888/index.html?lang=fr>.

³⁹ Source : Chancellerie du Canton de Vaud (2002) – *Loi sur l'information : conséquences pour les communes* : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/chancellerie/bic/linfo/fichiers_pdf/documents/071206_brochure_communes.pdf.

compréhension et de la confiance dans les organisations publiques sont des principes ancrés dans la loi⁴⁰. Il convient donc de remarquer que la grande majorité des documents relatifs à la transparence qui émanent des institutions internationales, des États et des régions encouragent la plus grande ouverture des gouvernements et encensent les effets positifs attendus d'un tel processus.

Ainsi, le concept de transparence s'inscrit dans une logique normative forte, comme le démontrent les rapports internationaux sur la gouvernance (Armstrong, 2005; Blind, 2007; Dassen et al., 2012; OCDE, 2013). Les institutions financières internationales, BM et FMI en tête, ne se demandent plus si la transparence est désirable ou non ; le débat porte maintenant sur les facteurs susceptibles d'améliorer la transparence dans leur fonctionnement (Camilleri, 2005; Winkler, 2000). Elles incitent de plus les États à adopter des réformes similaires, en les érigeant même parfois en conditions d'accès ou obligations pour ses membres (Nelson, 2001). Toujours dans une dynamique normative, on compte quatre attentes positives principales liées à l'accroissement de la transparence : efficience accrue des activités de l'administration, réduction de la corruption, augmentation de la participation et de la confiance des citoyens (Mabillard & Pasquier, 2015). Toutes visent à des améliorations notables de gouvernance, d'où une relation normative puissante entre transparence et meilleure gouvernance (Islam, 2003). Ces attentes seront traitées ci-dessous dans une perspective académique, en dressant l'état actuel de la recherche. En seront par ailleurs exclues un certain nombre d'autres, plus rarement abordées dans la littérature scientifique, comme la légitimité générée ou non par un niveau plus élevé de transparence (De Fine Licht et al., 2014).

Pour être complet, il faut signaler que certains auteurs ont également mis en avant les bénéfices économiques supposés de la transparence. Selon Kaufmann et Siegelbaum (1997), la transparence affecte ainsi, en affaiblissant le degré de corruption, la performance économique d'un pays. Elle entraîne un plus grand contrôle de l'extérieur et réduit de ce fait les abus de l'administration et du gouvernement, susceptibles d'affaiblir la « bonne gouvernance » de l'État (Siegle, 2001). Plus récemment, Islam (2006) a développé un outil permettant de mesurer la transparence. Elle aboutit à la conclusion qu'un niveau plus élevé de transparence a un impact sur la croissance économique : « good policymaking requires the sharing of information for better coordination, analysis and monitoring. Better governance has been empirically

⁴⁰ Cf. État de Fribourg – Loi sur l'information et l'accès aux documents (Chapitre premier, article 1) : <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/65?locale=fr>.

demonstrated to be higher correlated with higher growth. Extrapolating, better information flows can be expected to influence how fast economies grow » (Islam, 2006, p. 153).

Quelques travaux ont également étudié l'impact de la transparence sur des aspects de nature plus spécifique. Hameed (2005) a par exemple publié un rapport dans lequel il avance que la transparence budgétaire a un impact positif sur la discipline fiscale des États. Des effets bénéfiques ont également été constatés sur les indicateurs de développement humain et socio-économique, et de compétitivité (Kaufmann & Bellver, 2005). En effet, la transparence des processus électoraux et de prise de décisions a souvent été assimilée à la lutte contre la pauvreté et l'amélioration de leur situation dans les pays en voie de développement (Grindle, 2004). D'autres études portent enfin sur la création de valeurs constitutives liées à l'éthique, comme l'égalité des chances, ou le respect et la dignité individuelle dans les processus de prise de décision (Sandu, 2016). Ces aspects ne seront toutefois pas retenus dans l'analyse plus détaillée présentée ci-après.

2.5.2 État de la recherche scientifique

Le premier effet attendu de la transparence réside dans sa capacité à combattre la corruption au sein des États et des organisations internationales (Bac, 2001; Peisakhin & Pinto, 2010; Tanzi, 1998). Stoker et Rawlins (2004) font d'ailleurs remonter la transparence à la fin du 19^e siècle, et l'idée proposée par l'économiste américain et professeur d'économie politique Henry Carter Adams d'utiliser la publicité pour contrer les pratiques de corruption au sein des organisations. Depuis plusieurs années, la corruption fait l'objet d'une attention soutenue dans les milieux politiques et académiques, entraînant une allocation croissante de ressources par les gouvernements, les institutions financières internationales et la société civile (Andersson & Heywood, 2009; Woods & Narlikar, 2001). Elle est souvent considérée comme un frein au développement économique dans les États les plus pauvres, en raison notamment du plus faible taux d'investissements directs étrangers (IDE) (Zhao et al., 2003). Dans son analyse des effets de la corruption sur un pays en voie de développement, Bayley (1966) met en avant les différents avantages et inconvénients, dont la multiplication des coûts pour le même service délivré par l'administration. Devenue un enjeu de gouvernance globale, la corruption est aujourd'hui la cible de nombreuses institutions, dont l'Organisation mondiale du commerce (OMC), pour qui la réponse adéquate tient dans une plus grande transparence (H. Wang & Rosenau, 2001). Dans une logique normative, faisant écho à ce qui a été écrit ci-dessus, plusieurs ONGs promeuvent activement la transparence pour ses bienfaits, l'associant à la baisse de la corruption et à l'accroissement de la confiance. Pour Pope (2007), « the purpose of

access [to government information] is clear: to build trust, which in turn safeguards against corruption » (p. 132).

D'autres auteurs ont par la suite étudié ce phénomène, mettant en exergue les effets bénéfiques de la transparence pour combattre la corruption (Boehm & Olaya, 2006; Kumar, 2003; Peisakhin & Pinto, 2010). Elle permet par exemple de réduire les coûts de transaction, de diminuer l'asymétrie informationnelle et de renforcer le contrôle sur les fraudes potentielles (Boehm & Olaya, 2006). Si l'état de la recherche démontre des carences au niveau empirique, la transparence n'en reste pas moins un moyen fortement encouragé par l'ensemble du monde politique pour réduire la corruption au sein des administrations (Akhtar, 2009; Bertot et al., 2010). Dans le cas particulier des industries minières, gazières et pétrolières, Haufler (2010) relève également que la transparence accroît l'*accountability* et, par ce biais, permet de réduire la corruption, une vertu de la transparence présente dans de nombreux articles dédiés aux pays à fort potentiel économique mais aux revenus relativement moindres. Les études demeurent donc rares et incomplètes, mais suivant la logique normative forte évoquée ci-dessous, le lien est établi entre transparence et réduction de la corruption. Fortement encouragé par les organisations de la société civile, TI plus particulièrement, il possède un impact fort dans la pratique (Andersson & Heywood, 2009).

Le deuxième effet concerne la participation citoyenne à l'élaboration des politiques publiques. Certains auteurs conçoivent la transparence comme un prérequis, du point de vue citoyen, à la participation publique (Sjöblom, 1999; Terracciano, 2014). D'après plusieurs rapports, l'échange d'informations entre l'État des citoyens rend ces derniers mieux armés pour comprendre et évaluer les actes administratifs (Caddy & Vergez, 2001). Transparence et consultation des citoyens paraissent tellement essentiels à la démocratie que les États-Unis ont créé une « Task force on transparency and public participation »⁴¹. Celle-ci recommande aux agences de l'administration de poursuivre leurs efforts en matière de mise à disposition en ligne de documents (Coglianese et al., 2008). Les différentes lois d'accès à l'information, en forte augmentation ces dernières années, doivent également permettre d'accroître la participation des citoyens à l'action de l'État (Funk, 2009). La participation du public et la transparence forment enfin dans certaines législations les deux piliers de la démocratie dite administrative (Curtin & Mendes, 2011).

⁴¹ Le rapport de la *Task force* est disponible ici : <https://www.law.upenn.edu/academics/institutes/regulation/transparencyReport.pdf>.

Si les deux concepts ont souvent été mêlés, dans le but de louer leur action conjointe sur l'élaboration des politiques publiques et la prise de décision, rares sont les études qui ont permis de montrer empiriquement un effet de la transparence sur la participation des citoyens. Les analyses se focalisent plutôt sur la corrélation supposée entre les deux concepts (Moynihan, 2003), qui varient en fonction de l'environnement considéré. Welch (2012) en déduit même un rapport inverse à ce qui est postulé ici ; il constate une relation unidirectionnelle, caractérisée par le fait que la participation est positivement associée à un niveau plus élevé de transparence. En ce sens, Mostert (2003) insiste sur le potentiel accroissement de la transparence par l'intermédiaire d'une participation citoyenne plus vive. Paradoxalement, le manque de transparence peut même entraîner une mobilisation citoyenne plus large (Bani & Sgueo, 2014), même si celle-ci constitue alors une revendication et ne se concentre pas sur l'élaboration des politiques publiques à proprement parler. Selon l'étude comparative de Benito et Bastida (2009), il existe néanmoins un lien significatif entre transparence dans le domaine fiscal et participation politique. Il nous semble difficile de généraliser ces résultats, dans la mesure où l'article se concentre sur un secteur particulier (la transparence budgétaire) et une forme spécifique de participation (le taux de participation lors des élections).

En dépit de l'absence de preuves empiriques, nous relevons une nouvelle fois l'association positive régulièrement postulée entre transparence et participation. Cette relation s'inscrit, comme dans le cas de la corruption, dans la continuité des apports philosophiques présentés plus haut. En effet, la transparence doit non seulement permettre de révéler ce qui est caché, mais aussi de stimuler la participation des citoyens en leur offrant la possibilité de développer des arguments de manière informée. Ces préceptes sont repris par l'UE, dont le règlement n°1049/2001 stipule que « la transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique »⁴².

La troisième attente concerne, au plan large, l'efficacité et l'efficacités organisationnelles (Caron & Hunt, 2006). La littérature sur le sujet relève qu'une transparence accrue présupposerait un fonctionnement administratif plus efficace (Otenyo & Lind, 2004). Dans cette perspective, la transparence rendrait l'administration plus efficace en raison d'une meilleure qualité des prestations fournies aux parties prenantes, garantie par une augmentation de l'*accountability*. Breton (2007) affirme quant à lui que l'efficacité d'une administration

⁴² Règlement (CE) N° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.
Source : http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_fr.pdf.

dépend d'un certain degré de transparence. Ces constats se basent principalement sur les recommandations d'organisations internationales et l'influence croissante du phénomène de « démocratisation » des administrations publiques (Ferdinand, 2000). Le Président Obama surfe d'ailleurs sur cette vague lorsqu'il écrit dans son mémorandum : « openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government »⁴³.

Les deux concepts demeurent néanmoins fortement liés à l'avènement des nouvelles technologies et de l'e-gouvernement. Selon la plupart des auteurs, la mise à disposition croissante d'informations impacte positivement les niveaux de transparence et d'efficacité (Von Haldenwang, 2004). Dans une logique normative, la participation accompagne presque naturellement le processus, faisant de la diffusion d'informations par l'administration un vecteur de transparence, d'efficacité et de participation publique (Gant & Gant, 2002; Mathur, 2003). La contribution de Hirsch et Osborne (2000) avance que la transparence améliore l'efficacité administrative dans le cadre de la contractualisation des services publics. Selon eux, un processus de contractualisation plus transparent assure une adhésion plus forte, dans une logique d'anticipation, des mouvements opposés à la délégation ou la privatisation de services. Il n'existe néanmoins pas d'études qui valident théoriquement ce schéma de façon systématique. Les concepts font une fois encore l'objet de confusions, notamment en ce qui concerne la transparence, l'*accountability* et la diffusion proactive d'informations par les administrations, et sont souvent juxtaposés sans justification empirique. C'est également le cas de la transparence, de l'efficacité et de l'efficacité (voir par exemple Ancarani, 2005).

Enfin, la confiance constitue le dernier effet attendu. La littérature insiste largement sur le lien existant entre la transparence et la confiance, postulant souvent que les deux se renforcent mutuellement (Brown et al., 2014). Pour preuve, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* a été votée en 2002 par l'Assemblée nationale du Québec⁴⁴. Cette loi postule que transparence administrative et confiance citoyenne vont naturellement de pair. De manière récurrente, les effets de la transparence sont également joints les uns aux autres dans une logique de réciprocité (Tsang et al., 2009). De ce point de vue, la transparence, la participation du public et la confiance augmentent proportionnellement les unes par rapport aux autres. Nam (2012) précise à cet égard que lorsque les citoyens consultent les informations

⁴³ Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Source : http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.

⁴⁴ Dans son rapport, le Commissaire au lobbyisme du Québec affirme qu'en « misant sur la transparence lorsqu'ils font l'objet de lobbyisme, les titulaires de charges publiques protègent l'intégrité de leurs processus décisionnels et, par le fait même, contribuent à accroître la confiance des citoyens à l'égard des décisions qui sont prises ». Source : http://www.commissairelobby.qc.ca/pdf/MSLT_depliantweb.pdf.

publiées en ligne par les organisations publiques, leur confiance et leurs perceptions sont souvent liées. Il demeure par conséquent nécessaire de poursuivre la recherche sur les variables susceptibles d'exercer une influence sur la relation entre transparence et confiance.

Prenant en compte d'autres facteurs, X. Wang et Van Wart (2007) démontrent dans une des rares contributions scientifiques existantes qu'il existe un lien significatif entre participation publique et confiance citoyenne. Celle-ci est alors comprise comme un *outcome* de la participation publique. Plusieurs variables intermédiaires sont prises en compte dans cette étude, notamment l'*accountability*, la compétence de l'administration ainsi que son comportement éthique. Les résultats montrent entre autres que l'*accountability* n'a pas d'impact sur la confiance, en raison peut-être d'un trop grand volume d'informations à disposition des citoyens, qui peinent à trouver les informations les plus pertinentes. Goldfinch et al. (2009) montrent quant à eux que la confiance dans le gouvernement n'est pas corrélée à un degré plus fort de participation politique. Leur conclusion propose même, à contre-courant des présupposés actuels, qu'un peu de défiance envers l'administration est sain pour la gouvernance démocratique, car elle est corrélée à la participation publique. Ces deux études se distinguent par leur capacité à mettre en lumière l'impact d'un facteur sur un autre, en évitant partiellement les biais normatif propres à beaucoup d'analyses.

En ce qui concerne la transparence, force est de constater qu'il n'existe pas d'étude systématique prouvant empiriquement qu'un niveau plus élevé augmente *de facto* le niveau de confiance des citoyens, malgré les recommandations normatives allant dans ce sens (OCDE, 2017b). A notre connaissance, seule l'étude de Fairbanks et al. (2007) a mis en avant, dans une perspective qualitative (N = 18 entretiens), que le niveau de confiance influait sur l'efficacité du travail des administrations, en évitant de se confronter à un public hostile, et que la transparence pouvait y concourir de manière significative. Quelques travaux ont au contraire souligné que la transparence n'a pas toujours d'influence déterminante sur la confiance et que cette relation varie en fonction du contexte (Grimmelikhuisen et al., 2013). Leur contribution, basée sur une comparaison entre les Pays-Bas et la Corée du Sud, met en avant le poids des variables culturelles. Ces dernières ont été calibrées selon les dimensions développées par Hofstede (1983), en particulier la notion de *power distance*, soit le management de la relation hiérarchique entre les membres d'une même organisation. Les secteurs d'activité semblent également jouer un rôle important. Une étude récente présente des résultats différents en ce qui concerne la sécurité routière par rapports aux domaines de la qualité de l'air et des priorités en matière de santé (De Fine Licht, 2014). En effet, alors que dans ces deux secteurs la

transparence a un effet significatif sur la confiance citoyenne, elle n'en possède aucun dans le cas particulier de la sécurité routière.

En conclusion de cette sous-partie, nous partons du constat que la logique normative domine le débat sur la transparence administrative et que l'état de la recherche académique sur ses effets reste lacunaire. De manière générale, la transparence est un concept surévalué, considéré comme un bien dans sa dimension intrinsèque (Etzioni, 2010). La difficulté à définir et à mesurer la transparence représente un obstacle important. Et quand bien même elle serait réduite à la simple diffusion d'informations, dans une acception restrictive et incomplète, les preuves manquent fréquemment. Concernant la corruption, Hubbard (2007, p. 3) précise par exemple : « the idea that information disclosure policies actually have strong anti-corruption effects in developing countries is supported by little systematic evidence ». De plus, le rôle même joué par la transparence dans la lutte contre la corruption reste mal maîtrisé (Kolstad & Wiig, 2009). De manière générale, donner une définition univoque ou partir d'une idée abstraite de la transparence pour en louer les bénéfices semble utopique, pour la simple raison que la notion elle-même signifie différentes choses pour différentes personnes (Winkler, 2000).

Plusieurs études, liées à la transparence, ont en revanche permis de dégager certaines tendances. D'abord, Park et Blenkinsopp (2011) se penchent sur la relation entre corruption et satisfaction des citoyens, et à l'influence que peuvent avoir la transparence et la confiance sur celle-ci. Selon eux, ces deux facteurs jouent un rôle respectivement modérateur et médiateur. Du point de vue citoyen, Piotrowski et Van Ryzin (2007) tentent de dégager les principales variables qui poussent les individus à demander plus de transparence de la part de l'administration. Distinguant plusieurs types de transparence (dans le domaine de la fiscalité, de la sécurité, etc.), les auteurs concluent que la confiance est un facteur significatif à l'égard de la demande croissante de transparence. Ce résultat est intéressant dans la perspective de recherches futures.

2.5.3 La relation entre transparence et confiance

Nous l'avons soulevé, la relation entre transparence administrative et confiance citoyenne a été traitée dans des perspectives diverses, principalement en raison des différentes définitions existantes, ainsi que des contextes pris en considération. En revanche, la littérature normative postule un effet positif de la transparence sur la confiance, à l'instar des autres bénéfices attendus, sans faire de distinction définitionnelle ou contextuelle. Étant donné que cette thèse se concentre sur la transparence et la confiance des citoyens, cette relation sera traitée plus spécifiquement ici, en soulignant d'abord les raisons d'une telle étude.

En effet, pour quels motifs est-il pertinent d'étudier le lien entre transparence et confiance ? Newbold (2011) y répond pour partie en reprenant les travaux d'Alexander Hamilton, mieux connu sous le pseudonyme de Publius. Pour ce dernier, le bon gouvernement passe par une bonne administration, digne de confiance. Par ailleurs, Newbold (2011), en se reposant sur les écrits existants, fait remarquer que la transparence est aujourd'hui un pilier de la bonne administration. Ainsi, reliant ses observations aux arguments développés par Publius, elle écrit : « Increased governmental transparency is one way to heed Publius' astute observation that the citizenry's confidence in government is directly proportional to the quality of that government's administration » (p. S49). De manière plus générale, elle répète l'idée que la transparence est actuellement au cœur des processus de management public essentiels au maintien de la confiance accordée par les citoyens au gouvernement.

Pour Zand (1971), la confiance n'est pas un sentiment ou une émotion, mais plutôt une manière de réguler un rapport de dépendance, de manière consciente, entre deux parties. Elle semble nécessaire car elle se fonde souvent sur l'échange d'informations incomplètes ou imparfaites (Blomqvist, 1997). Mais que se passe-t-il si la partie qui détient l'information fait preuve de plus de transparence ? Il s'agira alors d'étudier l'évolution des perceptions des citoyens par rapport à l'information reçue. De plus, un rapport asymétrique en termes de connaissances peut créer de la méfiance entre deux entités ou deux individus (Hardin, 2013). Cette panne de confiance, susceptible d'évoluer positivement ou négativement grâce à la transparence, rend pertinente l'étude de la relation entre les deux concepts. Nous l'aborderons d'abord du point de vue politique, puis sous l'angle académique. Nous soulignerons ensuite l'ambivalence qui la caractérise et enfin les effets potentiellement négatifs de la transparence sur la confiance.

Au niveau institutionnel, le lien entre transparence et confiance est évoqué en Europe à partir du Traité de Maastricht (Lenaerts, 2004). Il a été déclaré en amont de son adoption : « The Conference considers that transparency of the decision-making process strengthens the democratic nature of the institutions and the public's confidence in the administration »⁴⁵. Cette Déclaration relative au droit d'accès à l'information sera inscrite dans le Traité de Maastricht, puis reprise de manière répétée dans les Traités ultérieurs, qui insistent sur le principe d'ouverture⁴⁶. Outre-Atlantique, le Plan d'action canadien pour un gouvernement ouvert dédie

⁴⁵ Les détails de cette Déclaration, ainsi que la réponse et les annexes à la Déclaration, sont disponibles à l'adresse suivante : <http://aei.pitt.edu/2944/1/2944.pdf>.

⁴⁶ Voir la note du Parlement européen à ce sujet : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT\(2013\)493035_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT(2013)493035_FR.pdf).

une section à l'intégrité professionnelle, dans le but de « maintenir et [d'] accroître la confiance de la population envers l'intégrité de la fonction publique canadienne reconnue mondialement »⁴⁷. Aux États-Unis, le gouvernement de Barack Obama a déclaré vouloir établir un système transparent, qu'il juge indispensable au maintien de la confiance citoyenne dans son fonctionnement. Enfin, la Suisse s'est dotée de la LTrans, entrée en vigueur en 2006. Comme mentionné ci-dessus, cette loi contribue à l'information du public et renforce ainsi sa confiance dans l'administration. Du point de vue politique, la relation entre la transparence – régulièrement définie comme l'accès aux documents administratifs – et la confiance placée par les citoyens dans l'État apparaît clairement dans la communication dédiée à cette problématique.

Sur le plan académique, peu d'études ont néanmoins démontré empiriquement que transparence et confiance sont corrélées. Face à la complexité de la définition de la transparence, ou maintenant le flou conceptuel, en réduisant la transparence à la simple diffusion d'informations par l'administration (*disclosure*), de nombreux auteurs ont analysé la relation entre confiance citoyenne et e-gouvernement (S. Kim & Lee, 2012; Parent et al., 2005; Tolbert & Mossberger, 2006; Welch et al., 2005). D'une part, plusieurs articles ont dégagé des résultats contrastés, montrant que le développement de l'e-gouvernement ne renforçait pas toujours significativement la confiance citoyenne dans le gouvernement (Morgeson et al., 2011; West, 2004). D'autre part, ces études se concentrent exclusivement sur la diffusion proactive d'informations et cantonnent les individus au rôle de « e-citoyens ». Or la réalité est plus complexe, car nombre d'entre eux ne connaissent pas l'existence des plateformes en ligne, ne l'utilisent pas (Kolsaker & Lee-Kelley, 2008), ne maîtrisent pas toujours leur contenu ou accèdent à l'information de manière différente. Il sera donc utile ici de se baser sur les perceptions des citoyens en matière de transparence, sachant que celles-ci jouent parfois un rôle déterminant. Ainsi, Kweit et Kweit (2007) ont montré que l'impression d'être associé à la mise en œuvre d'une politique publique avait plus d'impact sur la confiance des citoyens que leur participation effective via internet.

Il semble également essentiel de mener une recherche empirique car les effets produits par la transparence sont controversés. Des interrogations demeurent quant à son impact réel sur la confiance. Anheier et al. (2005, p. 2) affirment par exemple que des révélations sur la manière de gérer les risques en cas d'accident – notamment à Bhopal, à Tchernobyl ou en Allemagne concernant l'affaire *Contergan* (Thalidomide) – ont sérieusement entamé la confiance des

⁴⁷ Source : Plan d'action pour un gouvernement ouvert.
<http://ouvert.canada.ca/fr/plan-daction-du-canada-pour-un-gouvernement-ouvert>.

citoyens dans l'industrie et les institutions en charge de la régulation des risques. Dans le cadre de l'évolution technologique et de l'avènement d'internet, poussant les administrations à y recourir de plus en plus fréquemment, un doute ne s'est-il pas insinué, provoquant un surcroît d'incertitude et réduisant de fait le niveau de confiance (Glasse, 2013) ? Plus généralement, Grigorescu (2003, p. 644) affirme qu'un degré de transparence plus élevé entraîne un niveau plus élevé de confiance dans le gouvernement. Sans complètement invalider cette hypothèse, comment expliquer que les progrès réalisés en matière de transparence ne débouchent pas sur une progression du niveau de confiance au cours des dernières années (Van de Walle et al., 2008) ? Les liens complexes entretenus par la transparence et la confiance seront abordés plus en profondeur dans la partie suivante.

3. La confiance dans le secteur public

Si la transparence reste le concept central de notre étude, et qu'elle a fait l'objet d'une revue de littérature extensive, l'analyse de la confiance est traitée et analysée en se basant en grande partie sur les travaux réalisés par Fivat (2013), centrés sur la notion de confiance dans le secteur public. Dans la continuité de ce qui a été écrit ci-dessus, nous revenons d'abord sur le caractère ambivalent de la relation entre transparence et confiance (3.1). Ensuite, nous traitons plus spécifiquement de la confiance comme effet de la transparence, approche que nous privilégions dans le cadre de cette thèse (3.2). Nous exposons également les différents déterminants de la confiance au vu de la littérature existante sur le sujet, en nous concentrant sur les contributions dans le champ de l'Administration Publique (3.3). Enfin, nous présentons les définitions, les dimensions retenues et l'opérationnalisation du concept (3.4).

3.1 Transparence et confiance : une relation ambivalente

Transparence et confiance entretiennent un rapport complexe. En effet, le sens même de cette relation varie en fonction de l'angle d'approche choisi, selon que l'on privilégie l'effet de la transparence sur la confiance ou l'inverse. Comme mentionné plus haut, de nombreux acteurs (États, organismes internationaux, société civile) se plaisent à mettre en évidence l'impact positif de la transparence sur la confiance. Cette perspective sera testée ici et détaillée plus loin. Mais Rawlins (2008, p. 2) montre que la réciproque est également vraie : « Being transparent requires a willingness to be vulnerable, because you can't ensure how people will use the information you share ». Williams (2005) démontre toute la complexité de cette relation, en affirmant que la transparence, synonyme dans sa contribution d'ouverture (*openness*), peut à la fois être comprise comme un antécédent et un *outcome* de la confiance. Certains auteurs évoquent également la nécessité de raisonner en termes de seuils, dans la mesure où la transparence peut élever la confiance jusqu'à un certain point : « Not maximum, but rather some kind of optimum of transparency should be the final stage to strive for » (Issing, 2014).

Selon O'Neill (2004), la promotion d'une culture basée sur la redevabilité et la transparence depuis les années 1980 a considérablement marqué la relation de confiance entre les autorités et la population. Elle met en avant le fait que la confiance a été reléguée au second plan, ou même complètement évincée au profit des pratiques d'ouverture administrative et de redevabilité. Dans le domaine de la santé, elle affirme ainsi que des processus d'*accountability* objectifs, uniformes, rigoureux et transparents ont mis de côté la relation de confiance entre les

professionnels et le grand public. Signe d'une société « mature », cette approche empêche en réalité les citoyens d'accorder ou non leur confiance à une autorité : « it is hardly surprising if the public, the supposed beneficiaries of transparency, do not find that mere disclosure of information provides a basis for the intelligent placing or refusal of trust » (p. 273). Basant leur argumentaire sur la complexité du monde actuel, plusieurs auteurs partent du principe que la plupart des informations ne sont comprises que des experts. La confiance accordée à ceux-ci permet de réduire le flou. Ainsi, la confiance agit comme un remède au manque de transparence, qui ne saurait de toute façon répondre à la complexité des enjeux auxquels nous faisons face (Siegrist & Zingg, 2014). Cette vision rejoint l'idée que la transparence peut quasiment se substituer à la confiance, dans une relation de nature particulière et éloignée de ce qui est fréquemment avancé ou testé dans les écrits dédiés au sujet.

Krastev (2013) évoque quant à lui la relation paradoxale qu'entretiennent transparence et confiance. Si la transparence est d'abord construite comme la possibilité de contrôler le fonctionnement et d'évaluer la performance d'une organisation (Grimmelikhuijsen, 2012 ; Meijer, 2013), la confiance repose justement sur ce que l'on ne peut contrôler : « trust refers to the confidence in the operation of institutions that people cannot directly control. We don't trust our families and friends because we are able to control them. The increased capacity of people to control their representatives doesn't translate easily into trust in democracy » (Krastev, 2013). Ici, les notions de transparence et de confiance sont construites de manière antagoniste, et la nature de la relation entre les deux concepts diffère fortement du sens qui leur est donné par la majorité des études qui lui sont consacrées.

Plusieurs articles mettent en avant l'influence du niveau de confiance sur la mise en place de l'e-gouvernement (Carter & Bélanger, 2005; Colesca, 2009; Warkentin et al., 2002). De manière plus générale, les pratiques innovantes impliquent la création d'une culture gouvernementale basée sur l'équité et un sens de l'éthique qui valorise la confiance (B. S. Kim & Kim, 2007). En conséquence, les réformes visant à informatiser les services de l'administration requièrent un degré de confiance suffisant. Le phénomène est partagé avec les usagers, car ces derniers se risquent à utiliser les services en ligne seulement si la perception de leur fiabilité est élevée. La confiance peut alors être considérée comme un prérequis à l'importance accordée à l'information consultée. Un tel raisonnement se retrouve déjà il y a plusieurs siècles dans les œuvres de Thomas Hobbes, et plus particulièrement dans le *Léviathan*, dans lequel il écrit (Hobbes, 1651, p. 36) :

« faith, in the man; Beleeve, both of the man, and of the truth of what he says. So that in Beleeve are two opinions; one of the saying of the man; the other of his virtue. To have faith in, or trust to, or beleeve a man, signifie the same thing; namely, an opinion of the veracity of the man: But to beleeve what is said, signifieth onely an opinion of the truth of the saying ».

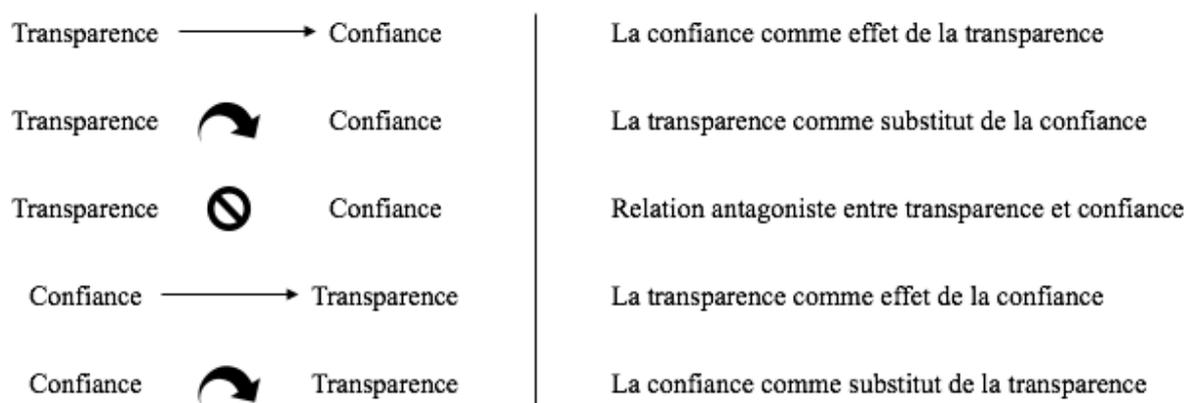
En ce sens, la perception même de la transparence est altérée par le niveau de confiance placée par la population dans les autorités publiques. En effet, un fort contexte de méfiance peut amener les citoyens à considérer l'information reçue comme étant suspecte, voire fausse. Cette situation peut être provoquée par un trop-plein de transparence (la transparence « nue »), alors synonyme de contrôle, qui mène selon Schües (2013) à une « culture du soupçon ». Plusieurs caractéristiques de la fiabilité dans une organisation peuvent en ce sens être considérées comme des préconditions à la transparence. A cet égard, Nolin (2018) signale l'importance des notions d'intégrité et d'honnêteté dans l'action publique. Certains auteurs relèvent également que la confiance est forcément mutuelle, et que le manque de confiance de la part de l'administration, s'il est ressenti par les citoyens, renforce leur méfiance : « Citizens would not trust public administrators [...] if they knew and/or felt that public administrators have no trust in them » (Seimuskane & Voroslava, 2013, p. 50).

Bouckaert et Van de Walle (2003) ajoutent que la confiance placée initialement dans les institutions peut jouer un rôle déterminant et inhiber l'influence de la transparence. Selon les auteurs, il se peut que les perceptions citoyennes soient d'abord guidées par des idées générales potentiellement négatives (du type « le gouvernement ne fait jamais rien de bien ») plutôt que sur des données concernant un projet, basées sur des indicateurs et communiquées par une administration. A l'inverse, Grimmelikhuijsen et al. (2017) affirment que des citoyens ayant un niveau de confiance générale plus élevé tendent potentiellement à accorder plus de confiance à un gouvernement (à l'échelon local par exemple). Pour Pasquier (2009), un haut niveau de confiance dans les institutions peut limiter le nombre de requêtes envoyées à l'administration. Ce phénomène expliquerait la situation en Suisse, où le nombre de demandes est relativement bas en comparaison internationale, malgré une tendance à la hausse, due notamment aux efforts déployés par une organisation spécifique (*LoiTransparence.ch*). En ce sens, la confiance peut être comprise comme un déterminant de la (moindre) transparence. La relation demeure toutefois complexe, car l'on pourrait aussi se demander si le cas particulier helvétique ne peut pas être expliqué par un accès plus large à l'information, du fait de la structure institutionnelle

et politique. Il reste donc à démontrer empiriquement dans quel sens évolue la relation, ou si celle-ci n'est pas simplement marquée par la réciprocité.

En conclusion, il est donc possible d'envisager la relation entre transparence et confiance sous différents angles. En effet, la confiance peut à la fois être une source, un substitut, un antagoniste ou un effet de la transparence (voir Figure 2). Cette dernière perspective sera ici préférée aux autres, en raison de l'accent mis sur la transparence perçue et son effet sur la confiance accordée par les citoyens aux autorités publiques. Il convient néanmoins de rappeler une fois encore que cette relation est nettement moins évidente qu'initialement pensée et formulée dans la plupart des documents de politiques (*policy documents*), un point souligné avec beaucoup de justesse dans la contribution sociologique de Moore (2016). Liebsch (2013) insiste aussi dans son article *Transparenz statt Vertrauen? (La transparence à la place de la confiance ?)* sur la complexité des liens qui unissent les deux concepts. Il rejette l'adoption d'une vision simpliste, qui ferait de la transparence un substitut de la confiance, comme énoncé dans certaines contributions issues plus particulièrement du secteur non gouvernemental (voir par exemple Pope, 2003).

Figure 3 | Relations entre transparence et confiance



3.2 La confiance comme effet de la transparence

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la volonté de renforcer la transparence découle du besoin de rééquilibrer l'échange informationnel entre les organisations publiques et la population. Hardin (2013) prétend que l'asymétrie informationnelle, qui repose sur une énorme différence de pouvoir entre ces deux groupes, entame sérieusement les motivations des citoyens à faire confiance à ceux qui agissent en leur nom et/ou à leur service. Il associe ainsi la connaissance et le pouvoir, mais se montre très sceptique quant à l'aptitude des citoyens à juger de la fiabilité de leur gouvernement. Au mieux, ils seraient capables de juger de la compétence

et des *outcomes* qui résultent de son action (Hardin, 2002). Ce point de vue, qui remet en cause les compétences des citoyens, a souvent été avancé comme cause de la méfiance croissante de la population à l'égard des organisations publiques (Cook et al., 2010). Selon une étude de ces auteurs, le manque de connaissances des citoyens contribue au niveau plus faible de confiance, tout en insistant sur le fait qu'ils ont ciblé un domaine en particulier (la sécurité sociale).

La confiance est ainsi régulièrement présentée comme un effet de la transparence, elle-même considérée comme une solution pour réduire l'écart qui existe entre les autorités et la population, en favorisant le partage d'informations. Nous pouvons ici mentionner qu'elle est systématiquement reprise comme un effet positif, alors que Heald (2018) montre, dans le cas particulier de l'audit financier, qu'il existe également des effets négatifs. Dans une perspective plus normative, l'OCDE (2017b, p. 13) affirme que l'esprit d'ouverture concourt à un sentiment de confiance plus fort : « efforts towards greater openness send a clear signal of a government's commitment to invest in trust ». Le phénomène semble renforcé selon certaines contributions par l'évolution technologique (Gracia & Ariño, 2015; Lopez-Lopez et al., 2018). Il n'est pas question de transparence à proprement parler, mais plutôt d'information mise à disposition et de rééquilibrage dans le cadre de l'e-gouvernement : « diffusion of information technologies in society and increasing the flow of government information to the public may help correct biased public perception and affect expectations of trust by narrowing the information gap between the public and governments » (Welch et al., 2005, p. 375). En ce sens, la prédictibilité de l'action administrative permet de réduire l'incertitude et d'accroître la confiance. C'est justement ce niveau de prédictibilité qui doit être suffisamment grand pour créer la perception de fiabilité chez les citoyens, en les incitant à placer leur confiance dans les organisations publiques (Alt et al., 2002).

A contre-courant, O'Neill (2002b) affirme dans un article du *Telegraph* (*Trust is the first casualty of the cult of transparency*) que la diffusion à large échelle de l'information se fait au détriment de la confiance, à cause de la circulation croissante de mauvaises ou de fausses informations. Elle fait remonter ce raisonnement à Socrate, déjà soucieux de la question de l'identification : « Socrates did not want his words to go fatherless into the world, transcribed on to tablets or books that could circulate without their author's identification. So he talked with others on the streets of Athens, but wrote and published nothing. The problems to which Socrates pointed out are acute in an age of recirculated 'news', public relations, global gossip and internet publication. How can we tell which claims and counter-claims are trustworthy when so much information swirls around us? ». Selon elle, si la transparence condamne le

secret, elle ne permet pas de mettre fin à la désinformation, qui elle nuit aux relations de confiance.

Du point de vue conceptuel, plusieurs modèles décrivent la transparence comme un facteur ayant une influence sur la confiance. Par exemple, la contribution de Choi et Kim (2008) inclut la transparence dans un groupe de facteurs gouvernementaux, qu'ils dissocient des variables contextuelles. Selon eux, les facteurs gouvernementaux et de contexte ont un effet direct sur la confiance dans le gouvernement, elle-même étant comprise comme un antécédent de la collaboration et de la légitimité des autorités publiques. Ce modèle se veut purement théorique ; il reste exploratoire et ne repose donc sur aucune donnée. Toutefois, le poids du contexte dans l'analyse a été mis en exergue dans plusieurs études empiriques (Piotrowski et al., à paraître).

Une thèse de doctorat récente met en exergue l'influence des technologies de l'information et de la participation citoyenne dans la formation de la fiabilité du gouvernement telle qu'elle est perçue par la population. A cette fin, Yao (2014) mobilise plusieurs dimensions de la transparence, comme la pertinence de l'information consultée, les méthodes de diffusion de l'information et l'e-gouvernement. L'étude montre que la confiance est d'abord dépendante des perceptions citoyennes à l'égard des performances du gouvernement ; ensuite, que l'utilisation des réseaux sociaux et des données mises en ligne permet également d'augmenter la confiance. En revanche, l'utilisation d'internet pour contacter les autorités publiques semble avoir un impact négatif, tandis que la variable e-gouvernement ne produit pas d'effet significatif, au contraire de certaines études précédentes (Parent et al., 2005).

Plusieurs auteurs se sont penchés sur l'association probable entre l'avènement des lois d'accès à l'information et la confiance. L'interrogation se base ici sur l'effet produit par l'entrée en vigueur de ces lois sur la confiance des citoyens, qui sont autant d'utilisateurs potentiels. Une mesure possible consiste à demander aux citoyens s'ils considèrent le gouvernement comme étant plus fiable (Falconer, 2004). A contre-courant, Leighninger (2014) explique d'abord que le caractère obsolète de certaines lois d'accès à l'information, qui datent de plus de trente ans, affecte négativement la relation entre les citoyens et le gouvernement. Roberts (2005) ajoute que la méfiance de la population menace de s'accroître, en raison des abus et des scandales révélés grâce aux requêtes des médias, ainsi que le rejet de certaines demandes, qui peuvent donner l'impression d'une administration au fonctionnement encore plus secret. L'incompétence du gouvernement en certaines circonstances risque d'être exposée au public et d'être la seule chose qui sera retenue (dans une logique de perception sélective), d'autant plus si elle est beaucoup mise en avant par les médias (Cain et al., 2003). Dans son analyse des effets

de la loi d'accès à l'information au Royaume-Uni sur la confiance, Worthy (2010) note que 40% des citoyens ayant déposé une requête affirment avoir après coup moins de confiance dans le gouvernement. L'ensemble des entretiens montre que seuls 3% des requérants ont vu leur confiance augmenter, une situation principalement due au fait que de nombreux individus ont soumis une requête en raison d'un niveau initial de méfiance élevé (Hazell et al., 2010).

Une étude récente s'intéresse également aux effets produits par la transparence sur la confiance, mais en insistant sur le phénomène des donneurs d'alerte (Brown et al., 2014). Cette problématique oppose ceux qui avancent que le *whistleblowing* est nécessaire à l'exposition des mauvaises actions des gouvernants, plus spécialement par l'intermédiaire des médias, à ceux pour qui la confiance dans les institutions résulte d'un traitement efficace des affaires à l'interne. La première position rejoint l'idée de Pope (2003), qui conçoit la transparence comme un substitut de la confiance. A l'autre extrême, les partisans de la seconde position semblent privilégier le secret et adopter une position défensive, taxée parfois de « conservatrice ». S'appuyant sur le *World Online Whistleblowing Survey*, les auteurs observent que les participants au sondage soutiennent le *whistleblowing* en tant que mécanisme de la transparence, et que ce phénomène n'est pas guidé par un sentiment de méfiance de la part des interviewés. Au contraire, ces derniers le perçoivent comme un moyen de contrôle dans le cas où le gouvernement faillit à sa mission ou que des dysfonctionnements sont constatés. Ces résultats semblent confirmer la thèse de Braithwaite (1998), pour qui les systèmes politiques modernes sont marqués par une « méfiance institutionnalisée », nécessaire à la création d'une culture de confiance dans les institutions.

Dans une perspective expérimentale, quelques travaux ont jusqu'à présent souligné un effet direct plutôt modéré de la transparence sur la confiance des citoyens. Cette conclusion donne ainsi raison au courant dit des « sceptiques » (Grimmelikhuijsen, 2012b), qui rejette toute influence positive ou négative. Elle est rejointe par les travaux ultérieurs de Alessandro et al. (2019), précisant que la manière de présenter l'information dans le cadre d'une expérience (en faisant varier le niveau de performance) peut influencer sur la manière dont les citoyens réagissent au surplus de transparence. Toutefois, ces études rendent compte de réactions citoyennes face à des informations transmises de manière disparate. De telles expériences de psychologie sociale, si elles présentent l'avantage de quantifier les résultats et de contrôler les variables, ne permettent pas de mesurer la confiance des citoyens face à une situation réelle, oubliant *de facto* plusieurs dimensions importantes de la relation État-citoyens. En effet, il a été démontré que le niveau initial de confiance placé dans les institutions (Bouckaert & Van de Walle, 2003), l'affinité idéologique avec le sujet, la compétence (Cook et al., 2010) et les caractéristiques

sociodémographiques des individus (Heintzman & Marson, 2005) y jouent un rôle déterminant. Il s'agira dans notre thèse de prendre en compte quelques-unes de ces variables, qui sont autant de potentielles variables de contrôle, en fonction du terrain d'étude choisi. Cette dernière remarque met en lumière toute l'importance du contexte, qui explique également en partie les résultats contradictoires observés dans les études existantes sur le sujet. En effet, celles-ci ne prennent guère en compte les conditions particulières dans lesquelles la transparence permet de renforcer la confiance, selon le contexte (Alessandro et al., 2019).

3.3 La confiance dans le secteur public

Après avoir explicité la nature de la relation entre transparence et confiance, et passé en revue les principales études sur le sujet dans le champ de l'Administration Publique, il convient maintenant de nous pencher plus spécifiquement sur la notion de confiance dans le secteur public. Cette clarification est nécessaire dans la mesure où la confiance constitue la variable dépendante de notre analyse. Cette sous-partie décrit d'abord le succès grandissant de cet objet d'étude, en raison de sa capacité à réduire l'incertitude (Campbell & Im, 2015), puis les principaux déterminants de la confiance. L'opérationnalisation du concept sera présentée de façon détaillée dans la section suivante.

La notion de confiance a toujours bénéficié d'une grande attention. Ceci s'explique par ses multiples effets : elle permet de renforcer l'engagement à l'intérieur d'un groupe, la motivation, l'efficacité de la communication, l'efficacité, la durabilité ou encore la satisfaction au travail (Sousa-Lima et al., 2013). Elle a fait et continue de faire l'objet d'un nombre pléthorique de contributions, dans diverses disciplines et courants disciplinaires : psychologie sociale, études commerciales, sociologie, sciences politiques et sociales, communication, sciences du travail, etc. Dans le domaine de l'Administration Publique, son importance croissante est due à une crise de gestion, qui a démontré le besoin de maintenir un niveau de transparence élevé par le biais de l'accès à des documents fiables. La nécessité de s'assurer d'un degré d'*accountability* suffisant y joue également un rôle primordial. Cette crise de gestion et de confiance s'applique aussi au secteur privé (Caron, 2011). Elle a suscité des réformes au sein des administrations, soucieuses de leur légitimité décroissante et préoccupées par le manque de confiance de la population, comme le souligne Van de Walle (2010) :

« Policy makers frequently invoked restoring the public sector's legitimacy as one of the main motivations for public sector reform in the 1980s and '90s. Low or declining public trust in government and a decline of the public sector's legitimacy (perceived or real) became a

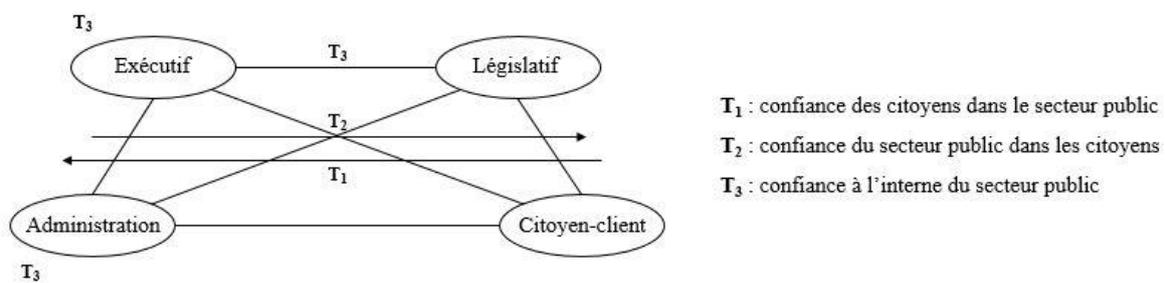
central motivation for public sector reform efforts, notably NPM-style reforms. Low public trust worried governments ».

La confiance est également très présente dans les études en Administration Publique car elle est liée à des problématiques centrales au management public, comme l'éthique administrative et la bonne gouvernance (Salminen & Ikola-Norrbacka, 2009). Étant donné son poids dans la relation entre les citoyens et les organisations publiques, un déclin de la confiance semble encore une fois conforter la volonté des administrations de se réformer. Ce phénomène est d'autant renforcé que la notion de confiance touche aux enjeux de stabilité et de légitimité des régimes démocratiques (Davoudpour & Rezapour, 2016). Cela a poussé les scientifiques à s'intéresser de plus près à cette situation (Citrin, 1974; Dalton, 2005; Erber & Lau, 1990).

Certaines contributions remettent néanmoins en cause la thèse de l'affaiblissement constant de la confiance dans les institutions. Selon Van de Walle et al. (2008), l'obsession portée sur l'idée que la confiance est indispensable au fonctionnement du gouvernement ne doit pas occulter le fait que l'analyse sur le long-terme ne démontre pas de déclin systématique dans l'ensemble des pays. De plus, la confiance occupe une place majeure dans l'agenda politique à certains moments précis, en fonction des événements. Au lieu de postuler une chute permanente de la confiance dans le gouvernement, les auteurs suggèrent qu'il serait plus judicieux de se pencher, à un moment donné, sur les circonstances qui en font un enjeu crucial dans l'agenda politique et social d'un État.

Jusqu'ici, nous avons présenté la confiance comme unidirectionnelle et unidimensionnelle. Or il nous faut clarifier l'approche retenue ici, car la notion de confiance est avant tout une attitude pratique et en mouvement constant : « trust [is] a dynamic practical attitude never taken for granted but always an individual and social achievement with distinguishable security levels. Trust comes in degrees and it is open to a multitude of factors influencing its exact strength » (Hartmann, 2015, p. 21). Elle est donc multidimensionnelle, comme nous le verrons ci-dessous, et peut s'inscrire dans différents *clusters* (Figure 2) : la confiance peut en effet être placée par les citoyens dans le secteur public, par le secteur public dans les citoyens, ou être étudiée à l'interne des organisations publiques (Bouckaert, 2012). La relation de confiance entre l'autorité et l'organisation en charge de la tâche publique est intéressante et a fortement participé à l'essor des recherches sur le sujet. En effet, les réformes associées au courant de la NGP, dont l'amélioration de la performance du secteur public est un élément-clé, ont favorisé des modèles de gouvernance centrés sur des logiques contractuelles entre parties prenantes à l'élaboration d'une tâche publique (Fivat & Pasquier, 2014).

Figure 4 | Approche multidirectionnelle de la confiance (d'après Bouckaert, 2012)



Nous nous concentrons ici sur le premier type de relation, régulièrement légitimé par l'influence de la confiance sur la performance du secteur public. En dépit de lacunes, notamment empiriques, sur le lien direct entre confiance et performance, ce phénomène a pris de l'ampleur suite aux récentes crises économiques et financières : « The economic and financial crisis [in Western OECD countries] has created an awareness that trust in the capacity of government and its public sector to realise effective policies is a crucial element in a performing society and economy » (Bouckaert, 2012, p. 92). En ce sens, la confiance devient un objectif, mais aussi un facteur de changement. Comme nous le verrons ci-dessous, les citoyens sont au cœur de cette problématique.

Ce mouvement semble mener à la recherche du niveau de confiance le plus élevé possible dans les organisations publiques. Pourtant, de nombreux auteurs relèvent qu'un degré de méfiance institutionnalisée demeure essentiel à la relation de confiance, comme mentionné ci-dessus. Ce constat se base sur les recherches de Simmel (1900), qui met au centre de sa réflexion la relation complexe entretenue par la connaissance, l'ignorance et la confiance. Dans cette perspective, la suspension du doute relève d'une interprétation favorable de l'information reçue, qui permet d'avoir des attentes positives de la part des citoyens envers les autorités publiques. Cette « suspension du doute » (Möllering, 2001) est essentielle à la confiance ; elle correspond à un « acte de confiance » (*leap of trust*), qui fait écho au célèbre « acte de foi » (*leap of faith*) de Kierkegaard (1986 [1843]). Cet acte de confiance est inévitable selon O'Neill (2002a), car il demeure impossible pour le public d'avoir accès à l'ensemble des informations ; de plus, que veut réellement dire « inspecter » ? Inspecter quoi, au bénéfice de qui, à quel moment ?

Dans la littérature anglo-saxonne, un niveau relativement faible de confiance peut être interprété comme un signe positif, dans le sens où il est considéré comme une attitude saine vis-à-vis de la démocratie (Bouckaert & Van de Walle, 2003). Ainsi, il n'y aurait pas d'idéal de confiance, entendu comme un plafond à atteindre ; au contraire, un degré de méfiance se révèle nécessaire pour garantir la viabilité du système de *checks and balances* (Parry, 1976) et

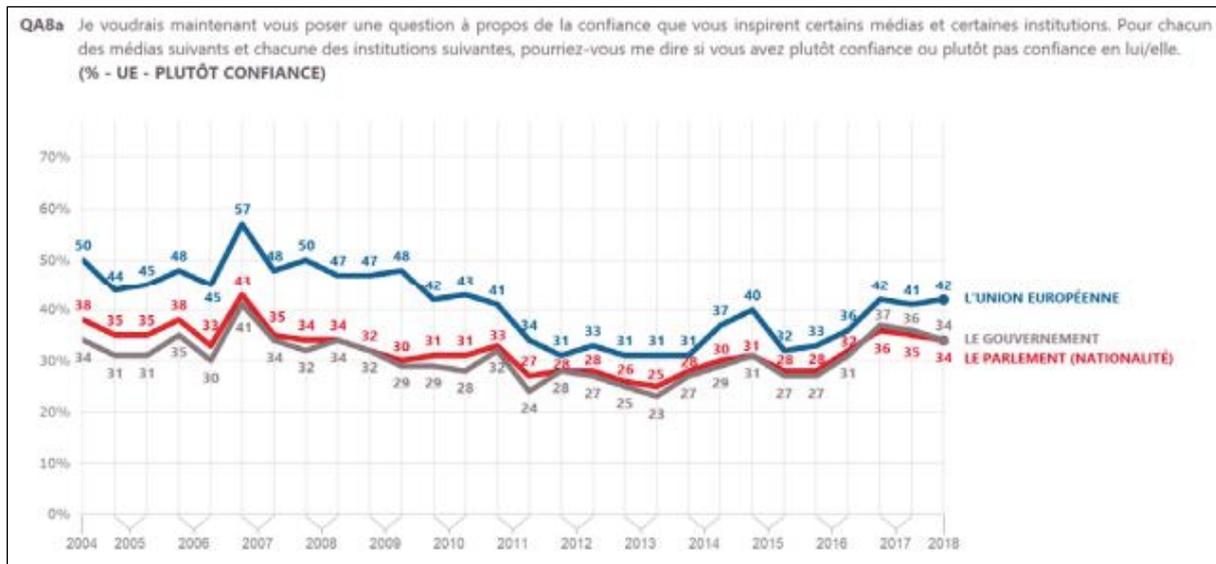
éviter de tomber dans une confiance de routine qui peut s'avérer naïve sur le long terme. Il reste néanmoins essentiel pour une administration de prêter attention aux signaux envoyés par la population, notamment lorsque la confiance s'effrite. Ces réactions sont perceptibles dans les attitudes et les comportements adoptés par les citoyens (Van de Walle, 2015).

Au niveau des attitudes, le changement est mesurable par les perceptions des individus sondés ; la confiance varie selon les domaines concernés (typiquement, le service du feu jouit d'un taux élevé), entre une prestation particulière et les organisations publiques en tant que telles, et aussi entre les pays. Malheureusement, très peu de données existent. En outre, elles reposent souvent sur une question très vague, comme dans les *Eurobaromètres*⁴⁸ (voir Figure 3). De plus, de nombreux autres facteurs sont corrélés à la confiance, à l'instar des attitudes à l'égard de la sécurité ou de l'efficacité du gouvernement, ce qui incite Van de Walle (2015) à poser la question suivante : les causes de la confiance placée dans l'administration publique par les citoyens sont-elles à rechercher au sein de l'administration, ou sont-elles exogènes ?

Les comportements individuels fournissent également des indicateurs pertinents pour juger de l'évolution de la confiance. De plus en plus traités comme des consommateurs ou des usagers des prestations publiques, les citoyens ont désormais la possibilité de recourir à des parties prenantes externes en cas de litige (médiateurs, politiciens ou médias), exiger des compensations, etc. Dans certaines circonstances, l'administré peut mettre fin à une prestation ou changer de fournisseur. De façon moins radicale, les citoyens peuvent manifester leur mécontentement par le biais des médias, de groupes d'intérêts spécifiques, ou en lançant eux-mêmes l'alarme. Conformément à ce qui a été écrit ci-dessus, l'animation du débat public représente pour certains auteurs un indicateur du bon fonctionnement de la démocratie. Cette analyse des comportements emprunte au modèle de Hirschman (1970) – *Exit, Voice, Loyalty* – repris par Van de Walle (2015) pour façonner les scénarii du potentiel déclin de confiance enregistré par les autorités publiques. *Exit* correspond à la défection (ou abandon), *voice* à la prise de parole, parfois aux menaces et à la rébellion, tandis que *loyalty* permet d'appréhender la coexistence dynamique entre les deux premiers éléments : « le loyaliste est celui qui hésite à quitter l'organisation à laquelle il appartient, même s'il est en désaccord avec elle » (p. 107).

⁴⁸ Voir par exemple l'*Eurobaromètre* 89 de juin 2018 : <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>

Figure 5 | Niveau de confiance dans le gouvernement (tiré de l'*Eurobaromètre 89*, juin 2018)



Ainsi que nous l'avons décrit, la confiance dans le secteur public demeure difficile à saisir : elle est tout à la fois multidimensionnelle, multidirectionnelle, complexe dans sa mesure, et fait l'objet d'interprétations diverses, y compris dans sa relation avec la transparence. Nous allons toutefois essayer d'en dégager les principaux déterminants, dans le but de retenir les dimensions utiles à notre étude de cas et d'écarter les pistes alternatives. Ces déterminants sont multiples et posent de nombreuses difficultés, notamment le fait qu'ils sont parfois directement corrélés avec la confiance, en fonction du terrain d'étude choisi. Il est possible de les classer en trois sous-groupes (Heintzman & Marson, 2005) :

- les facteurs identitaires (socio-culturels) ;
- les facteurs liés à la performance ;
- et les facteurs au niveau micro.

Les facteurs d'identité comprennent les variables liées aux risques, à l'incertitude et au conflit (ou au consensus) propre à une situation. Les variables démographiques jouent aussi un grand rôle, au niveau individuel, en se focalisant sur les caractéristiques sociales et personnelles. L'autre approche qui permet d'expliquer la confiance dans une logique de management public (voir Bouckaert et al., 2002) se rapporte à la performance des organisations publiques, à l'échelle macro (performance économique et politique sociale) et micro (performance administrative et prestations spécifiques). Cette dernière approche est développée par Heintzman et Marson (2005), qui identifient quatre déterminants de la confiance en lien avec la performance au Canada : la qualité des prestations aux niveaux provincial et fédéral, le fait que les prestations bénéficient effectivement aux usagers, et leur adéquation avec les besoins

de la population. Selon les auteurs, plusieurs *clusters* devraient être testés pour mieux appréhender les déterminants de la confiance. Parmi ceux-ci figurent plus particulièrement l'influence de l'éthique et de l'intégrité du service public telles que perçues par les citoyens, le rôle de la performance des administrations, les variables sociodémographiques, le poids de la société civile face aux groupes d'intérêts à même d'influencer le processus de prise de décision (Piotrowski et al., à paraître), et enfin la réactivité / réceptivité (*responsiveness*) de l'administration.

Il convient à ce stade de relever la contribution de S.-E. Kim (2005), qui a listé un grand nombre de variables et dimensions de la confiance (*trust variables*). Afin d'éviter les redondances, nous avons sélectionné des approches qui mettent en avant des éléments différents. Ces derniers ne seront évidemment pas tous pris en compte dans l'analyse, pour des raisons de faisabilité ou directement liées à leur caractère spécifique (mobilisés dans une étude particulière). De plus, certaines définitions (comme celle de Daunton, 1998) incluent la transparence comme un aspect constitutif de la confiance.

Tableau 2 | Variables de la confiance

Source	Variables
Barnes et Prior (1996)	Consentement (<i>acceptance</i>), confiance assurée (<i>confidence</i>), respect, honnêteté , réciprocité des devoirs, réciprocité des intérêts
Butler (1999)	Disponibilité, ouverture, réceptivité, compétence , cohérence, discrétion, équité, loyauté, promesses tenues, intégrité
Daunton (1998)	Engagement crédible (<i>commitment</i>), égalité de traitement, <i>accountability</i> , transparence
Kass (1990)	Engagement crédible, compétence , intégrité (comportement éthique)
Meier (1993)	Réactivité / sensibilité aux besoins du public (<i>responsiveness</i>), compétence dans la réalisation des tâches
Shaw (1997)	Résultats obtenus, intégrité dans l'action, préoccupation affichée (<i>demonstrating concern</i>)

Certaines variables énumérées ci-dessus (**en gras**), plus spécialement l'intégrité (ou honnêteté), la compétence et la bienveillance (comprise comme la sensibilité aux besoins, également synonyme de préoccupation) sont entendues ici comme des dimensions de la fiabilité

perçue par les citoyens, dans la suite des travaux portant sur le sujet et développés dans sa thèse de doctorat par Fivat (2013). D'autres auteurs insistent sur des variables contextuelles, qui selon eux concourent à la chute de la confiance dans les organisations publiques. Elles ne seront pas retenues ici en raison de leur caractère très spécifique, propre à un objet d'étude particulier. Nous pouvons citer par exemple les scandales politiques et la corruption au sein d'une administration ou d'un service, l'augmentation de la criminalité et/ou de la pauvreté dans un quartier, etc. (Chanley et al., 2000).

En sus de la perception des citoyens à l'égard de la performance administrative, Porumbescu (2013) estime que la surcharge informationnelle, conséquente à l'émergence des *mass media*, risque d'affaiblir la confiance dans le gouvernement, pour deux raisons évoquées plus haut : noyés dans le trop-plein d'informations, les citoyens sont moins conscients des actions de l'administration, et sont exposés à une perspective de plus en plus critique, due à la focalisation des médias sur des affaires compromettantes et des dysfonctionnements au sein du service public. Il ajoute deux variables dans son modèle d'analyse : d'abord, l'importance de la « confiance sociale », définie comme le sentiment d'honnêteté, d'intégrité et de fiabilité des autres, soit la capacité à faire confiance à ses concitoyens. Ensuite, les prédispositions à l'égard du gouvernement. Cette variable se rattache à la confiance sociale, dans le sens où un individu qui s'identifie plus facilement à une institution ou à une de ses actions aura une meilleure prédisposition envers le gouvernement. Gay (2002) indique que, dans certains contextes, l'identification ethnique peut jouer un rôle significatif.

Dans le cadre de cette thèse, nous retiendrons les prédispositions de confiance dans le système politique en général. Cette variable sera utilisée pour contrôler la relation entre transparence et confiance dans les autorités au plan local. Elle serait évidemment plus révélatrice encore si elle était mobilisée dans une étude longitudinale. Pour des raisons pratiques, les données, les moyens et le temps d'effectuer une telle mesure nous font défaut. Nous considérons toutefois qu'il demeure crucial de prendre en compte cette variable dans notre analyse. En effet, elle influence le niveau de confiance des citoyens dans un contexte particulier (Hetherington, 1998). Nous partons intuitivement du principe qu'une grande méfiance vis-à-vis du système politique dans son ensemble, caractérisé généralement par le rejet des élites, risque d'impacter négativement la fiabilité perçue d'une organisation publique. A ce sujet, Alalehto et Larsson (2016) répètent que la confiance dans la police dépend de la confiance placée dans les autres institutions, au niveau macro.

Enfin, T. Christensen et Læg Reid (2005) identifient plusieurs déterminants de la confiance, qu'ils testent empiriquement à l'aide de données secondaires dans le cas norvégien. Plusieurs éléments ressortent de leur analyse, à commencer par le fait que la confiance dépend de plusieurs facteurs : « there is no one-factor explanation for variations in people's trust in governmental institutions [...] the causal relations are contested, complex, and multifaceted. Citizens' trust in government institutions is a complex mix of general images, ideology, stereotypes, the actual performance of specific public services, and demographic variables » (T. Christensen & Læg Reid, 2005, p. 507). Les principaux résultats montrent que la variation de la confiance dans les différentes institutions – exécutif et législatif à différentes échelles – reste faible, et qu'un individu qui attribue un haut niveau de confiance à une institution aura tendance à le faire pour les autres également. Ensuite, la satisfaction à l'égard d'une prestation particulière accroît aussi la confiance, notamment dans les secteurs de la santé publique et de l'emploi. Ce phénomène se renforce d'autant plus si la personne sondée travaille dans le service public. Enfin, les auteurs concluent que la confiance des citoyens varie plus en fonction de variables socio-politiques que de facteurs propres à une situation particulière, comme la micro-performance ou la satisfaction liée à un bénéfice spécifique pour la personne.

3.3.1 Le lieu de la confiance

La relation entre la transparence et la fiabilité perçue pose automatiquement la question du lieu de la confiance. La confiance dans une organisation peut être entendue comme une appréciation de sa fiabilité globale (Whitley, 1987), de « ses caractéristiques [...] et de ses membres considérés comme un tout » (Fivat, 2013, p. 101). En Suisse, il reste difficile de distinguer, au niveau local et du point de vue des citoyens, le niveau politique du niveau administratif, purement opérationnel. Concernant l'organisation générale dans les communes en Suisse, Steiner et Kaiser (2013) illustrent ainsi la situation : « chacun des dicastères est en règle générale dirigé par un membre de l'exécutif local d'un point de vue spécifique et le personnel de la commune est directement subordonné à l'autorité exécutive [...] il est possible de parler d'organisation par dicastère » (p. 153). Dans les faits, le municipal est donc souvent en charge de piloter l'action publique, un constat dressé depuis longtemps et récemment rappelé par Ladner (2019).

Le lieu de la confiance est donc quelque peu « fuyant », d'autant plus que les liens entre politique et administration sont parfois étroits et souvent collaboratifs. Dans le cadre du terrain d'étude qui nous intéresse ici (voir 6.3 plus bas), la commission en charge de décider du développement de l'aéroport – au niveau municipal – est ainsi composée de membres à la fois

de l'équipe opérationnelle (directeur, chargé de sécurité, représentant de Skyguide⁴⁹), de l'exécutif municipal (chargé de l'aéroport et autre membre), de l'administration municipale (Chef des travaux publics) et de représentants du Canton (finances et transport). Nous considérons donc indispensable de préciser ici que l'organisation évaluée correspond aux autorités en charge de l'aéroport, raison pour laquelle les questions développées dans notre enquête se penchent plus précisément sur ce libellé.

La complexité des arrangements politico-administratifs ainsi que des politiques publiques (dans la plupart des cas) nous poussent également à interroger les citoyens sur leur confiance dans les autorités de manière générale. Cela nous a été confirmé, dans le cas que nous étudions, par un citoyen très investi et président de l'association de l'aéroport municipal : « moi, je peux faire la différence entre les membres de l'exécutif que je rencontre et les gens sur le terrain, au niveau opérationnel, mais c'est dû à ma position »⁵⁰. Cette approche prévaut dans la plupart des études, notamment dans les pays (et les contributions) anglophones, puisque le terme le plus souvent utilisé est « *trust in government* ». Il s'agit toutefois de ne pas confondre la confiance accordée aux autorités régionales ou municipales avec la confiance générale dans le système politique. Celle-ci a également toute son importance, dans la mesure où elle peut impacter positivement ou négativement la confiance placée dans les décideurs locaux (Curtice & Jowell, 1997).

3.4 Définition et opérationnalisation

Cette dernière section se base sur les dimensions décrites ci-dessus et en grande partie sur les travaux de Fivat (2013). En s'inspirant de Luhmann (2014 [1968]), il avance que la confiance est fondée sur des attentes sociales partagées, qui permettent d'augmenter la prévisibilité de l'environnement en réduisant sa complexité. Ainsi, concernant le comportement des acteurs, le degré d'incertitude s'en trouve réduit, sans disparaître totalement ; les citoyens ont accès à un certain nombre d'informations, mais l'information reste incomplète (Blomqvist, 1997). En effet, dans une interaction, une partie reste libre de son choix ; il en découle une situation où prévaut un certain niveau de risque et d'incertitude. Selon la théorie des systèmes

⁴⁹ Skyguide SA appartient à 99,947% à la Confédération. Elle garantit la sécurité du trafic aérien en Suisse et dans l'espace adjacent des pays limitrophes, et la gestion économique des services de navigation aérienne civile et militaire. Ses activités sont régies par la loi sur l'aviation, l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne et par les objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Source : DETEC.
<https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/entreprises-liees-a-la-confederation/skyguide.html>
<https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/entreprises-liees-a-la-confederation/skyguide.html>

⁵⁰ Entretien avec le président de l'association des riverains de l'aéroport de Sion (pré-test du questionnaire). Sion, janvier 2017.

de Luhmann (2014 [1968]), la confiance occupe dans ce contexte une place centrale et joue un rôle prépondérant, en permettant les interactions entre les individus. Fivat et Pasquier (2014) distinguent également les notions de « confiance assurée » (*confidence*) et de « confiance décidée » (*trust*). Alors que la confiance assurée se réfère à l'absence de choix, comme le fait de ne pas être armé en société, la confiance décidée est marquée par un réel choix, ce qui correspond à un « investissement risqué, extrapolé à partir des informations disponibles » (Fivat & Pasquier, 2014, p. 8).

Plusieurs auteurs ont tenté de recenser l'ensemble des définitions existantes. Il convient de relever plus particulièrement la contribution de Yao (2014), qui a sélectionné dans sa thèse une dizaine d'entre elles. Certaines définitions de la confiance dans le gouvernement comportent des dimensions importantes (**en gras**), raison pour laquelle nous les présentons succinctement ci-dessous dans le Tableau 3. Notons encore que cette démarche reste propre au champ académique, la plupart des rapports issus de firmes de conseil ou d'organisations internationales se focalisant sur une approche plus pragmatique, au risque de se montrer quelque peu réductrices. La confiance y est par exemple définie comme étant, de manière générale, la perception positive d'autres individus ou d'une organisation ; *confidence* et *trust* sont quasi-systématiquement confondues ; les échelles sont souvent peu étendues, ne permettant pas de procéder à une analyse plus fine des réponses enregistrées ; enfin, la confiance se résume souvent à un item, ne permettant ainsi pas de réellement saisir à quoi les répondants font référence, alors que la confiance est avant tout un concept multidimensionnel. Ce constat rend l'interprétation des résultats particulièrement délicate (Glaeser et al., 2000).

Tableau 3 | Définitions sélectives et dimensions importantes

Source	Définition
S.-E. Kim (2005, p. 621)	Public trust derived from the citizens' willingness to be vulnerable based on a belief that government and public employees will meet the expectations of credible commitment, benevolence , honesty , competency , and fairness without regular monitoring.
X. Wang et Van Wart (2007, p. 266)	Public trust is the public confidence in the integrity of public officials to be fair and to uphold the public interest , as well as confidence in the competence of government to carry out its assigned duties.
Newton (2008, p. 242)	Political trust is the belief that those in authority and with power will not deliberately or willingly do us harm , if they can avoid it, and will look after our interests , if this is possible.
S. Kim (2010, p. 803)	Public trust in government can be assessed by the extent to which citizens have confidence in public institutions to operate in the best interests of society and its constituents .

Comme il sera présenté ci-dessous dans l'opérationnalisation du concept, les dimensions en gras dans le Tableau 3 se révèlent essentielles à la mesure de la confiance. Avant de les préciser davantage, il s'agit de revenir brièvement sur les différentes approches de la confiance dans la littérature économique et managériale, telle que développée par Fivat (2013). Tout d'abord, la perspective probabiliste se concentre sur le choix des acteurs, rationnel, de coopérer ou de ne pas coopérer. Celle-ci est particulièrement mobilisée dans la théorie des jeux, où les comportements coopératifs correspondent à l'attente d'un retour bénéfique, et par extension une manifestation acceptable de la confiance (Flores & Solomon, 1998). Ensuite, l'approche psychologique se distingue de l'aspect rationnel propre à la perspective comportementale. Ici, l'accent est mis sur la confiance comme alternative fonctionnelle du calcul, en insistant sur l'importance des sentiments et des intuitions (Lewis & Weigert, 1985). La dimension affective ou émotionnelle complète en réalité la base cognitive, qui reste quant à elle calculatoire et renvoie aux perceptions de la fiabilité de l'autre partie. La perspective psychologique se focalise ainsi sur les raisons qui poussent le confiant à accorder sa confiance, et les caractéristiques et les sources sur lesquelles il se fonde (Lewicki et al., 2006).

D'autres auteurs se sont concentrés sur l'approche dite transformationnelle, qui étudie la construction et l'évolution de la nature de la confiance dans le temps. Selon D. L. Shapiro et al.

(1992), la première étape rejoint la perspective comportementale décrite plus haut. Il s'agit pour le confiant de maintenir la relation de confiance, car les bénéfices sont plus élevés que ceux liés à la défection. Les interactions répétées permettent ensuite de renforcer la connaissance et la prédictibilité du partenaire, puis à mieux les identifier et enfin à internaliser les préférences de l'autre partie (Fivat & Pasquier, 2014). Cette première étape se fonde donc sur le calcul, raison pour laquelle les auteurs parlent de *calculus-based trust*. Dans un deuxième temps, il convient pour le confiant de découvrir les qualités de l'autre partie, ses intérêts, ses préférences, afin d'augmenter la prévisibilité de ses réactions (Lewicki et al., 2006). On passe alors de la *calculus-based trust* à une confiance basée sur la connaissance, ou *knowledge-based trust*. Les parties en présence ne se focalisent plus sur les différences et les contrastes, associés aux risques de comportements potentiellement opportunistes, mais se concentrent plutôt sur leurs points communs. A partir de là, elles « créent un équilibre entre le renforcement d'une identité commune et le maintien de son identité propre dans la relation » (Fivat & Pasquier, 2014, p. 16). Cette confiance basée sur l'identification (*identification-based trust*) prend toutefois beaucoup de temps à mûrir et ne concerne qu'une part restreinte des relations de confiance. La dimension relationnelle est donc au centre de l'approche transformationnelle.

Les contributions de la sociologie méritent également d'être soulevées. Elles ajoutent une dimension spatiale, en insistant sur l'importance des réseaux de relations interpersonnelles ou sociales. Elles mettent en exergue les logiques d'appartenance et de communauté. Les processus de transformation des organisations, de même que leur structure institutionnelle, ont été façonnés par les individus et en retour influencent leur comportement, et contraignent leurs choix (Amblard, 2005). L'encastrement des parties (*embeddedness*) produit alors la confiance, en partageant des normes sociétales ou culturelles communes (Granovetter, 1985). Dans ce cadre, trois sources de confiance sont distinguées par Zucker (1986) :

- la confiance basée sur la dynamique d'échanges soutenus entre les parties (*process-based trust*) ;
- la confiance fondée sur les appartenances ou les similitudes sociales vis-à-vis d'une autre personne ou d'un autre groupe (*characteristics-based trust*) ;
- la confiance conçue dans sa dimension institutionnelle, soit l'environnement au sein duquel la relation et les échanges s'inscrivent (*institutional-based trust*).

Les apports de la sociologie se situent donc dans la prise en compte d'un contexte historique et interactif entourant la relation de confiance. Elle permet de dépasser une approche centrée uniquement sur les comportements individuels, potentiellement opportunistes. Elle

complète en réalité les deux autres perspectives (cognitive et psychologique) décrites ci-dessus, en y ajoutant le principe de norme partagée qui guide et accompagne les comportements (Fivat & Pasquier, 2014).

Enfin, les approches intégratives mettent en avant les relations inter-organisationnelles, en combinant les théories économiques, sociologiques et psychologiques (Sako & Helper, 1998). La prévisibilité des comportements de l'autre partie devient alors centrale : la confiance est présentée comme une prévision, une appréciation positive, qui repose sur le fait que l'autre partie va agir de façon mutuellement acceptable. Selon Sako (1992), la confiance est caractérisée par une relation dyadique, dans le cadre de normes réciproques et convenues. Elle distingue alors trois types de confiance, dans une approche évolutive :

- la confiance fondée sur les compétences, qui implique une entente mutuelle, des standards techniques et managériaux ;
- la confiance basée sur le contrat, qui repose sur un ensemble de normes partagées, de respect des promesses faites, et plus globalement sur l'éthique ;
- enfin, la confiance basée sur l'engagement dans la relation et les initiatives prises dans l'intérêt commun. On parle dans ce cas de bienveillance (*goodwill*).

Par le biais de ces trois formes, la confiance est ici conçue comme un complément du contrôle ; elle devient même un mécanisme informel de contrôle (Sako & Helper, 1998). Elle se base de plus sur un certain niveau d'informations disponibles, nécessaires à dégager les « bonnes raisons » qui nous poussent à faire confiance à une personne ou une organisation (Möllering, 2001). Cette perspective sera retenue ici, les trois types de confiance formant les trois dimensions nécessaires à sa mesure. Elle est à la base de la majorité des études portant sur la relation entre transparence et confiance, et a même fait l'objet de contributions visant à garantir la validité de l'échelle de mesure correspondante (Grimmelikhuijsen & Knies). Celle-ci sera reprise dans cette thèse, et l'expérience répliquée à l'aide des données collectées dans notre enquête (voir 7.2, Figure 19).

De manière générale, la confiance connaît un nombre incalculable de définitions (Fivat & Pasquier, 2014). Dans la littérature scientifique, la plupart des contributions reprennent néanmoins une approche analogue à celle de D. M. Rousseau et al. (1998, p. 395), qui proposent la définition suivante : « trust is a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another ». Pour les auteurs, la *calculus-based trust* fait peu à peu place à une confiance relationnelle (*relational-based trust*), dans un processus sur le long-terme. Progressivement, par le biais d'interactions

répétées, la confiance calculatoire est remplacée par la confiance relationnelle, qui permet l'émergence de prévisions positives à l'égard des intentions de l'autre partie (D. M. Rousseau et al., 1998). Elle devient sous cet angle un substitut du contrôle.

A partir de l'ensemble de ces approches, Fivat (2013) propose la conceptualisation suivante : il identifie dans un premier temps les conditions *ex ante* de la confiance, qui correspondent aux attentes de l'individu. En d'autres termes, il s'agit d'identifier le niveau de dépendance du confiant envers le dépositaire de la confiance, en fonction des attentes, ce qui engendre la vulnérabilité (soit le fait d'être exposé à des atteintes potentielles). Il expose ensuite l'*input* de la confiance, c'est-à-dire les raisons qui amènent l'individu à faire confiance. Celles-ci sont essentiellement fondées sur la fiabilité perçue de l'autre partie (*perceived trustworthiness*). Enfin, l'*output* de la confiance est caractérisé par l'intention de prendre un risque et le choix de découvrir sa vulnérabilité. Nous retiendrons plus particulièrement dans cette thèse la notion de fiabilité perçue, comprise comme l'ensemble des facteurs relatifs à même de susciter la confiance (Mayer et al., 1995). Ainsi, la fiabilité perçue du dépositaire peut être utilisée pour mesurer la confiance, car elle « mène aux décisions du confiant en ce qui concerne sa vulnérabilité et donc la confiance accordée » (Fivat & Pasquier, 2014, p. 35). Il est également à noter que cette approche a été retenue dans plusieurs études dédiées à ce sujet (Auger, 2014; Grimmelikhuijsen, 2012b; S.-E. Kim, 2005; Porumbescu, 2013).

La fiabilité perçue recoupe les trois types de confiance évoqués plus haut (cf. Sako, 1992), regroupés en trois catégories génériques. Celles-ci nous permettent, dans la continuité des travaux de Fivat (2013), d'aboutir à l'opérationnalisation suivante :

- la fiabilité basée sur la **compétence**, par rapport aux ressources mobilisables et mobilisées ;
- la fiabilité basée sur la **probité** / l'intégrité, qui inclut la notion d'équité et fait référence au respect des engagements de la part du dépositaire ;
- la fiabilité basée sur la **bienveillance** (*goodwill* / *benevolence*), qui correspond à la disposition favorable du dépositaire à l'intention du confiant et de ses intérêts.

Fivat (2013) indique par la suite que l'objet de la confiance est aussi soumis à différentes interprétations. Il peut être un individu, un groupe, une organisation ou une institution, et chaque niveau d'analyse renvoie à une approche différente, tout en sachant que les types de confiance ne sont pas indépendants d'un niveau à l'autre ; il est tout à fait possible d'envisager la confiance dans une personne appartenant à une organisation et la confiance accordée à l'organisation elle-même. A cet égard, Barney et Hansen (1994) affirment que le confiant prévoit que l'organisation va entreprendre une action bénéfique pour lui, tout comme la plupart

des acteurs qui la composent, en agissant de manière juste, compétente et fiable. Ainsi, Fivat (2013) considère l'appréciation de la « fiabilité globale » comme équivalent de la confiance dans une organisation. Il conçoit en ce sens les caractéristiques de l'organisation et de ses membres comme un tout, et qu'en conséquence un système organisé se conduira de manière prévisible, dans une logique de bienveillance.

Cette approche se concentre ainsi sur la confiance placée dans une organisation, par opposition aux études qui se penchent plus spécifiquement sur les niveaux de confiance « particulière » et « générale » entre les individus (Freitag & Bauer, 2013; Freitag & Traummüller, 2009; Newton et al., 2018; Sturgis & Smith, 2010; Uslaner & Conley, 2003). Ces deux formes ont fait l'objet de plusieurs études récentes, car elles contribuent à la construction du concept de capital social. La principale différence réside dans le lieu de la confiance, soit les individus avec lesquels nous partageons des expériences communes et dont nous sommes plus proches (*particularized trust*, se rapprochant de la *knowledge-based trust* évoquée plus haut) versus une tendance plus générale à accorder notre confiance envers la population dans son ensemble (*generalized trust*), comprenant bien évidemment une écrasante majorité d'individus qui nous sont inconnus (Yamagishi & Yamagishi, 1994). La plupart des écrits sur la notion de capital social insistent néanmoins sur la nécessité de prendre en compte la variable « institutions politiques », qu'elles mobilisent en tant que source génératrice de confiance interpersonnelle (Freitag & Traummüller, 2009). En ce sens, l'étude de cette relation suit un chemin différent de celui qui est emprunté dans notre travail. En effet, elle se concentre au premier chef sur les comportements observés au sein d'organisations publiques et leurs effets sur la formation de la confiance dite « sociale », interindividuelle.

Concernant l'étude de la confiance de tiers envers le secteur public, et plus particulièrement des citoyens, Fivat et Pasquier (2014) précisent que les attentes dépassent le simple cadre des prestations ; les moyens, les méthodes et les finalités entrent aussi en ligne de compte, en raison de la nature publique de la tâche. Les auteurs indiquent que les relations directes de confiance entre les citoyens et les organisations publiques demeurent sporadiques. Hardin (2013) préfère évacuer les notions de confiance et de méfiance. Selon lui, il est plus pertinent de se concentrer sur les attentes citoyennes d'un gouvernement fiable (*trustworthy*), c'est-à-dire digne de confiance. La chute de confiance serait sous cet angle attribuée à l'incapacité des citoyens à apprécier la fiabilité du gouvernement, car ils ne disposent pas d'une information suffisante. Möllering (2013) s'oppose à cet argument, avançant que c'est justement la part d'information inaccessible au citoyen qui crée le besoin de confiance. Cette dernière remarque nous ramène à la relation complexe et ambivalente qu'entretiennent transparence et confiance. Elle met en

lumière deux questionnements, qui émanent des positions discordantes de Hardin (2013) et Möllering (2013).

Dans le premier cas, la non-connaissance provoque la chute de la confiance en ne permettant pas aux individus d'estimer la fiabilité du gouvernement. Elle crée ainsi un besoin d'information. Elle soulève le questionnement suivant : un niveau plus élevé de transparence ne mène-t-il pas à une plus grande confiance ? Autrement dit, la mise à disposition d'une information jugée plus complète renforce-t-elle la fiabilité perçue d'une organisation publique ou de l'État ? Dans le deuxième cas, le manque d'informations crée le besoin de confiance. Toutefois, lorsqu'un déficit de confiance est constaté, l'exigence de transparence s'impose-t-elle comme un moyen de contrôle *ex post*, visant à contraindre les actions de l'État ? Cette deuxième question ne sera pas abordée ici, puisque ce travail se concentre sur la première interrogation : la transparence a-t-elle un effet positif sur la confiance ? Pour répondre à cette question de recherche, nous mesurons la confiance par le biais du proxy de la fiabilité perçue, construite sur la base des trois types de confiance explicités plus haut (Tableau 4).

Tableau 4 | Opérationnalisation de la confiance

Concept	Proxy	Variables	Indicateurs
Confiance dans l'organisation publique	Fiabilité perçue dans l'organisation publique	Compétence	- Connaissances - Savoir-faire - Résultats
		Intégrité	- Équité - <i>Commitment</i> - Honnêteté
		Bienveillance	- Défense de l'intérêt général - Prise en compte des opinions - Bien-être collectif

Les dimensions présentées dans ce tableau font donc écho aux travaux de Fivat (2013) et plus récemment de Grimmelikhuijsen et Knies (2017). Ces derniers ont en effet testé une échelle psychométrique de mesure de la confiance dans une organisation publique basée sur ces trois variables. La compétence perçue correspond alors à une organisation capable, efficace et professionnelle. La bienveillance perçue renvoie aux notions de bien-être du public et d'intérêt général. Enfin, l'intégrité perçue mesure le niveau de sincérité et d'engagement de la part de l'organisation. Cette approche nous a été particulièrement utile dans la conception de notre

questionnaire (voir en annexe). La définition retenue par l'OCDE (2017b, p. 23) rejoint ces développements théoriques, en se focalisant sur les mêmes dimensions : le citoyen, pour exprimer sa confiance, doit pouvoir s'appuyer sur une organisation compétente et intègre, et qui assure par le biais de son action le bien-être de la société.

Les dimensions et indicateurs de la transparence seront explicités dans la partie conceptuelle développée plus loin (chapitre 5). L'ensemble des variables, y compris les variables de contrôle seront également détaillées dans la partie empirique. Il est néanmoins nécessaire de préciser le contexte dans lequel se situe cette thèse, raison pour laquelle le chapitre suivant expose les enjeux auxquels les concepts étudiés font face en Suisse. Ce dernier point est particulièrement important en ce qui concerne la confiance, au vu de l'impact de l'environnement au sein duquel évoluent les citoyens : « trust is less an expression of an inner psychic state than an evaluation of the external world; it is a product of the society people live in » (Newton, 2006, p. 83).

4. La transparence et la confiance dans le contexte suisse

Ce travail ne peut faire l'économie du contexte dans lequel il se situe. De plus, les aspects culturels spécifiques propres au champ d'étude doivent être mis en évidence dans une logique spatiale et temporelle. Bien sûr, la focalisation sur les concepts est importante, mais il convient de replacer les éléments dans leur environnement, pour rejoindre la pensée de Christopher Pollitt :

« I see a decline in the relevance, accessibility and external status of the subject [...] Public Administration has lost sight of the 'big picture' – the surrounding architecture of politics, economics, technology, demography and the natural environment which, however indirectly or slowly, pushes and shapes the actions of public authorities [...] The main focus has shifted to fashionable techniques (Lean, co-production, innovation, agile strategic management, et al.) or to big abstract concepts or models (governance; networks; transparency; trust) »⁵¹.

Il est ainsi important dans cette partie de situer la problématique de la transparence dans le contexte suisse et d'en retirer succinctement les principaux enseignements du point de vue social, historique et culturel. Nous présentons d'abord l'évolution de la transparence en Suisse, du point de vue juridique (développement de la LTrans) et du management public (4.1). Ensuite, une brève comparaison internationale permet de mettre en perspective la situation de la Suisse par rapport à plusieurs États ayant adopté une loi d'accès à l'information, afin de spécifier le cas helvétique (4.2). Enfin, dans la continuité de la partie précédente, nous abordons la notion de confiance telle qu'elle est mesurée dans les classements internationaux, vue encore une fois sous un angle comparatif (4.3).

4.1 Évolution de la transparence en Suisse

Depuis une vingtaine d'années, le principe de transparence a pris une ampleur telle qu'elle est devenue un impératif, s'imposant ainsi dans la plupart des démocraties du monde (Villeneuve, 2014). Il doit permettre de chasser la suspicion (de fraude, de tricherie, de mauvais comportements), tapie dans l'obscurité, et de garantir les libertés publiques. Il est devenu « une véritable norme à laquelle doit être apprécié l'état de la démocratie moderne » (Meuwly, 2015,

⁵¹ Christopher Pollitt. Losing the big picture, and influence too (27 avril 2016). <https://statecrafting.net/losing-the-big-picture-and-losing-influence-too-f4a2d8e57532#.7zqxh8fjr>

p. 35). En dépit des différents canaux de transmission de l'information déjà existants, notamment par le biais des instruments de démocratie semi-directe et du système de concordance⁵², la Suisse a suivi le mouvement de la transparence. La face la plus visible de cette évolution est évidemment constituée des lois d'accès à l'information, et le pays ne fait pas exception à la règle, en dépit de son adoption tardive. La LTrans⁵³ a en effet été votée en décembre 2004, puis est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006 (Meilland, 2013). Elle fera l'objet de la sous-section suivante, après quoi la transparence sera également abordée sous l'angle de la NGP et du Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG).

4.1.1 Le développement de la LTrans

Le caractère récent de la LTrans ne doit pas occulter les efforts déployés par une commission d'experts dès les années 1980, qui visait à élaborer un projet de loi sur le principe de transparence dans le cadre des activités de l'administration. Suite au dépôt de plusieurs motions et à la constitution d'un groupe de travail, la Chancellerie fédérale conclut qu'un tel projet de loi n'est pas nécessaire, et préfère se cantonner à des directives en la matière. Les années 1990 voient le Conseil fédéral accorder une importance accrue au principe de transparence. Un avant-projet de loi naît en 1994 sous l'égide de l'Office fédéral de la justice (OFJ), tandis qu'un groupe de travail chargé de mener des travaux préparatoires est mis sur pied en 1998. La LTrans a finalement été votée en 2004, comme indiqué ci-dessus. Caron et Kellerhals (2013) notent toutefois que si l'enjeu semble nouveau, les lois d'accès à l'information s'ajoutent à des processus déjà en place, et donnent une forme et une dimension nouvelles à la transparence.

La particularité du système fédéral est qu'il permet à ses entités de développer des lois d'accès à l'information propres à chacune d'entre elles. Ainsi, les cantons suisses les ont adoptées à des rythmes très différents. La première loi cantonale sur l'information du public a été adoptée en 1993 et est entrée en vigueur en 1995 à Berne, alors que Genève (2001), Vaud (2002), le Valais (2008) ou Bâle-Ville (2010) l'ont adoptée bien après. Concernant le contenu, les différentes lois ne sont pas homogènes, et Meilland (2013) note que l'ancrage peut se faire à des niveaux divers : dans la constitution, au niveau d'une loi, d'une ordonnance ou d'un

⁵² Il faut noter que, en raison du système de concordance et de collégialité, l'information circule auprès de plusieurs partis, mais que la collégialité peut être un obstacle à la transparence. En effet, on ne peut pas savoir qui a voté pour ou contre un objet, ce qui laisse une part d'ombre. Dans le même temps, la transparence totale agirait ici comme un obstacle à la collégialité et mettrait donc en péril le bon fonctionnement des institutions dans le cas de la Suisse.

⁵³ Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans) 152.3 du 17 décembre 2004 : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20022540/index.html>.

règlement d'application. Il n'existe toutefois plus de règlements aujourd'hui : le droit d'accès à l'information est soit inscrit dans la Constitution, soit dans une loi et dans la Constitution, soit dans une loi, ou alors il est inexistant (c'est encore le cas dans une faible minorité de cantons en 2019). Il ressort néanmoins, en dépit de la diversité des pratiques, que la Suisse a embrassé le mouvement de la transparence et que le législateur a amorcé un changement de paradigme, passant d'une culture du secret administratif à son contraire (Cottier, 2013). Cet argument rejoint l'idée que les lois d'accès à l'information ne doivent pas être considérées comme une fin en soi, mais en tant que mécanismes de changement, dans une logique instrumentale (Snell & Macdonald, 2015). Le droit à l'information est encouragé par une jurisprudence positive en Suisse et plusieurs arrêts du Tribunal fédéral (TF), au-delà d'une rhétorique de principe forte, consacrent ce principe. Le TF a par exemple récemment « rejeté le recours du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) contre la décision du TAF par laquelle l'accès aux informations relatives aux atteintes à la sécurité et pannes des 26 plus importantes entreprises de transport suisses répertoriées dans la nouvelle base de données d'événements (NEDB) avait été garanti » et précisé que « l'intérêt à la transparence est prépondérant par rapport aux intérêts qui justifieraient un refus de l'accès à ces données »⁵⁴.

4.1.2 NGP et Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale

L'accélération des réformes visant à augmenter la transparence est souvent corrélée avec la NGP, conçue comme une réponse à plusieurs dysfonctionnements de la bureaucratie, dont le manque d'*accountability* et la faible transparence à l'égard des coûts et des résultats (Jann, 1997). Selon l'OCDE, la transparence permet de remédier à cette situation : « Clients should know how the administration works, what the constraints on actions of public servants are, who is responsible for what and what remedies are available if things go wrong » (Shand & Arnberg, 1996, p. 18). Elle est alors comprise comme un aspect de contrôle, indispensable à la garantie d'*accountability* de l'administration, de plus en plus orientée vers une approche client (Liem, 2007). L'évolution de ces objectifs et des dispositifs mis en place, tout comme les outils permettant de mieux accompagner le changement, ont mené selon Gardère (2012) à « une reconfiguration de l'institution publique et de ses modes de communication au bénéfice d'une gestion normative, régulée, citoyenne, délibérative, participative » (p. 27).

⁵⁴ Jurisprudence du TF (1C_428/2016). Arrêt du 27 septembre 2017 : A. ___ (*SonntagsZeitung*) contre CFF (right & compliance), BLS AG, BLS Cargo AG, BLS Netz AG, et VöV. Objet : principe de l'ouverture et accès aux documents officiels.

Source : https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/1C_428_2016_yyyy_mm_dd_T_f_12_16_27.pdf.

L'accent mis sur une administration plus réceptive et réactive (*responsive*) implique ainsi selon certains auteurs une plus grande transparence (Reichard, 1998; Sjöblom, 1999). Il n'est toutefois pas explicitement question d'*accountability* publique et de l'implication des citoyens ; selon l'acception culturelle du terme, la transparence peut d'abord se référer à une logique d'efficience, comme dans le cas des pays nordiques (Sjöblom, 1999). Au final, la transparence est souvent reprise comme une composante de la NGP, faisant même partie de sa définition selon Holmes et Shand (1995), ou comme une composante de l'*accountability* (voir T. Christensen & Læg Reid, 2002). La plus grande visibilité des actions d'une organisation publique est censée influencer positivement ses performances (Grimmelikhuijsen et al., 2017), exigeant alors une communication et une proximité plus forte pour accroître « [l]'intelligibilité et [l]'accessibilité des citoyens » (Gardère, 2012, p. 29).

Toutefois, un « paradoxe de la gestion publique » (Emery & Giaque, 2005) peut être observé dans le cas de la transparence : en effet, alors que la NGP se veut basée sur l'approche dite des « 3 E » (économie, efficience, efficacité), la nécessité de tout documenter, indépendamment du fait que l'action entreprise soit productive ou non, crée un certain paradoxe. Ainsi, l'idée même de devoir par exemple prendre des notes de conversations orales pour répondre à l'exigence de rendre des comptes ultérieurement peut dans diverses situations nuire à l'efficience des processus de prise de décision et de rapidité dans l'exécution de certaines tâches, des éléments pourtant cruciaux dans l'approche NGP, centrée d'abord sur la performance (Chappelet, 2019). Ce paradoxe fait partie d'un ensemble plus grand de phénomènes observés dans le pilotage de l'action publique. Il est par exemple étonnant de constater qu'une exigence plus élevée de transparence provoque parfois des réserves dans la communication de certains dossiers ou documents, générant ainsi l'effet pervers suivant : plus de transparence mène à moins de transparence (L. T. Christensen & Cheney, 2015). Par ailleurs, les principes d'accès non-discriminant et non-discriminé à l'information, tout comme le respect de la sphère privée (voir supra), sont mis en danger par la digitalisation, elle-même liée au devoir de mettre à la disposition des citoyens un volume croissant de données relatives à l'utilisation et à la gestion des ressources dans le secteur public.

Plusieurs auteurs soulignent aussi le problème soulevé par la contractualisation des services publics, qui échappent souvent à la transparence et la mettent ainsi en porte-à-faux avec la NGP (Audria, 2004 ; Svård, à paraître). Selon eux, les pratiques d'externalisation ont mené à une privatisation de l'information, réduisant ainsi le niveau de transparence. Pour Audria (2004, p. 243), « [le NPM], qui promeut l'esprit d'entreprise et surtout l'autosuffisance pécuniaire des services de l'administration, incite ceux-ci à monnayer les informations qu'ils détiennent [... et]

réduit d'autant la transparence à l'égard du citoyen ». De plus, il est rare qu'apparaisse explicitement la transparence dans les nombreuses contributions dédiées aux déterminants, aux facteurs et aux conséquences de la NGP. Nous pouvons tout de même relever ici la contribution d'Emery (2010) qui met en exergue, du point de vue de l'administration, l'impact des réformes de la NGP sur la mise à disposition de l'information. Il affirme à cet égard que celles-ci entraînent une « amélioration de la transparence et de la capacité de réponse et de flexibilité [qui] reflètent l'introduction massive d'approches inspirées du management de la qualité [et] qui ont conduit les services administratifs à décrire et améliorer leurs processus de travail, souvent dans le sens de la simplification. [Ainsi plusieurs] administrations permettent à leurs « clients » de suivre en direct l'évolution du traitement de leur dossier » (pp. 59-60).

Pollitt et Bouckaert (2011) affirment que la volonté d'accroître la transparence est un trait marquant de ce début de 21^e siècle et ne peut être clairement identifiée comme un élément essentiel des courants théoriques précédents en Administration Publique, y compris la NGP. Selon les auteurs, « interestingly, transparency is not something which seems to fit neatly into some of the groupings which we have found important for other aspects of reform. Thus we cannot say, for example, that the core NPM states were way ahead (or behind) in the transparency stakes » (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 111). La transparence pourrait en revanche être rapprochée de la nouvelle gouvernance publique (*New Public Governance*) (Osborne, 2006), car cette dernière insiste sur le fonctionnement en réseaux d'acteurs mutuellement interdépendants, qui échangent volontairement de l'information, qui sont enclins à accueillir de nouveaux membres et qui se consultent plus fréquemment.

En Suisse, le Conseil fédéral a sollicité en 2013 une loi concernant le NMG, adopté en septembre 2014 par le Parlement. Cette nouvelle approche, qui est effective depuis le 1^{er} janvier 2017, est basée sur les objectifs et les résultats (Chappelet, 2019). Elle a notamment pour but d'augmenter la transparence, d'optimiser la rentabilité, et d'améliorer la gestion et l'exécution du budget de la Confédération⁵⁵. Ces arguments rejoignent la perspective d'efficacité décrite ci-dessus à l'égard des pays nordiques. Par rapport à la transparence, le NMG met en avant les aspects suivants : « [die] Weiterentwicklung der Verwaltungsführung [...] dank der Verknüpfung von Ressourcen, Leistungen und Wirkungen und der dadurch erhöhten Transparenz die Steuerung der Aufgaben und Ausgaben verbessert » (nous soulignons ; cité

⁵⁵ Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale. État au 5 septembre 2016.
Source : <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/projekte/nfb.html>

dans Weil, 2017, p. 15)⁵⁶. En ce qui concerne l'accès aux documents, la culture du secret vieille de plusieurs siècles se voit progressivement modifiée, notamment grâce à l'adoption de la LTrans. Les lacunes de cette loi et son fonctionnement limité témoignent toutefois d'une adaptation progressive, transition logique car « les parcours fondamentaux et les traditions historiques n'évoluent pas d'un jour à l'autre » (T. Christensen & Laegreid, 2008, p. 8) A cet égard, Cottier (2003) rappelle que la procédure menant à l'adoption de la LTrans avait été particulièrement longue en raison des réserves émises par le Conseil fédéral, divisé sur la question du droit d'accès aux documents et, plus largement, sur le renversement du paradigme du secret. Faisant écho aux résistances et obstacles soulevés plus haut, force est de constater que la loi doit encore parcourir du chemin pour se révéler plus performante, mais qu'elle dépend aussi de la plus grande implication des citoyens (Pasquier & Villeneuve, 2006b). Alors que le total des requêtes adressées à l'administration est déjà faible, le nombre de demandes de médiation (N = 79) auprès du PFPDT concerne 35 « personnes privées » (ou requérants ne pouvant pas être attribués de manière précise) en 2017, soit près de 45% du total, le reste étant le fait de requérants plus « organisés » (groupes d'intérêts, entreprises), des médias ou d'avocats⁵⁷.

4.2 La transparence en Suisse en comparaison internationale

Il convient en préambule de préciser que la plupart des régimes régulant l'accès à l'information sont différents. La diversité des systèmes mis en place rendent toute étude comparative complexe. S'ajoute à ce premier constat une contrainte supplémentaire en matière de comptage et d'enregistrement des requêtes effectivement reçues par les administrations (Mabillard, 2016). En effet, si les demandes sont régulièrement mobilisées pour attester de l'efficacité d'une loi d'accès à l'information, celles-ci se rapportent tantôt aux requêtes soumises aux administrations dans le cadre prévu par la loi, tantôt aux demandes de manière générale. De plus, certains rapports ne traitent que des requêtes qui ont débouché sur une procédure de médiation, laissant de côté toutes les autres demandes et biaisant *de facto* les statistiques enregistrées. Il est également problématique de constater que dans certaines juridictions, le fait de compter les demandes émises par les prisonniers fait exploser les

⁵⁶ En allemand, il s'agit du *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)*. En français, l'accent est également mis sur la transparence, indiquant que le NMG « vise à renforcer la gestion administrative à tous les échelons ainsi qu'à accroître la transparence et le pilotage des prestations » (nous soulignons).

Source : https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/themen/finanzpolitik/nouveau-modele-de-gestion-de-ladministration-federale--nmg-/fb-neues_fuehrungsmodell_bv.html.

⁵⁷ Source : 25^e Rapport d'activités 2017/2018 du PFPDT.

www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/documentation/rapports-d-activites/25--taetigkeitsbericht-2017-2018.html.

statistiques, rendant encore une fois toute tentative de comparaison systématique extrêmement complexe. Enfin, la structure de l'État pose des difficultés supplémentaires. En effet des pays fédéralistes, dont les entités infranationales jouissent d'une grande autonomie, devraient faire l'objet d'études plus centrées sur l'activité des citoyens à l'échelon local. Ceci est renforcé par le fait que la population est généralement plus touchée par les décisions prises à ce niveau. Malheureusement, les chiffres font régulièrement défaut concernant les lois régionales (cantonales en Suisse) d'accès à l'information.

Afin d'effectuer une analyse comparative approfondie, systématique et visant à déterminer l'efficacité de la loi, il conviendrait donc de prendre en compte à la fois la structure de l'État, l'entrée en vigueur de la législation, le système mis en place (préposé, commission, etc.), ses spécificités (par exemple les frais) et les pouvoirs attribués (décisions contraignantes ou non), la manière dont les demandes sont traitées, ainsi que les groupes qui soumettent des requêtes. Concernant ces deux derniers points, les statistiques sont souvent inexistantes, accentuant d'autant plus les difficultés propres à une recherche sur le sujet. La faisabilité s'en ressent alors fortement, poussant les chercheurs à privilégier des études de cas, y compris dans des pays où la transparence émerge progressivement sur l'agenda politique (Mabillard et al., 2018). C'est par exemple le cas dans l'ouvrage collectif de Calland et Diallo (2013) consacré à cette thématique en Afrique. Les rares tentatives de comparaison n'y parviennent pas totalement, mettant plus simplement en avant des tendances générales telles que l'explosion du nombre de lois adoptées, les résistances affichées par l'administration (et parfois la tentation d'un retour en arrière), l'accroissement des demandes et le pouvoir dissuasif des frais dont les requérants doivent s'acquitter (Henninger, 2018).

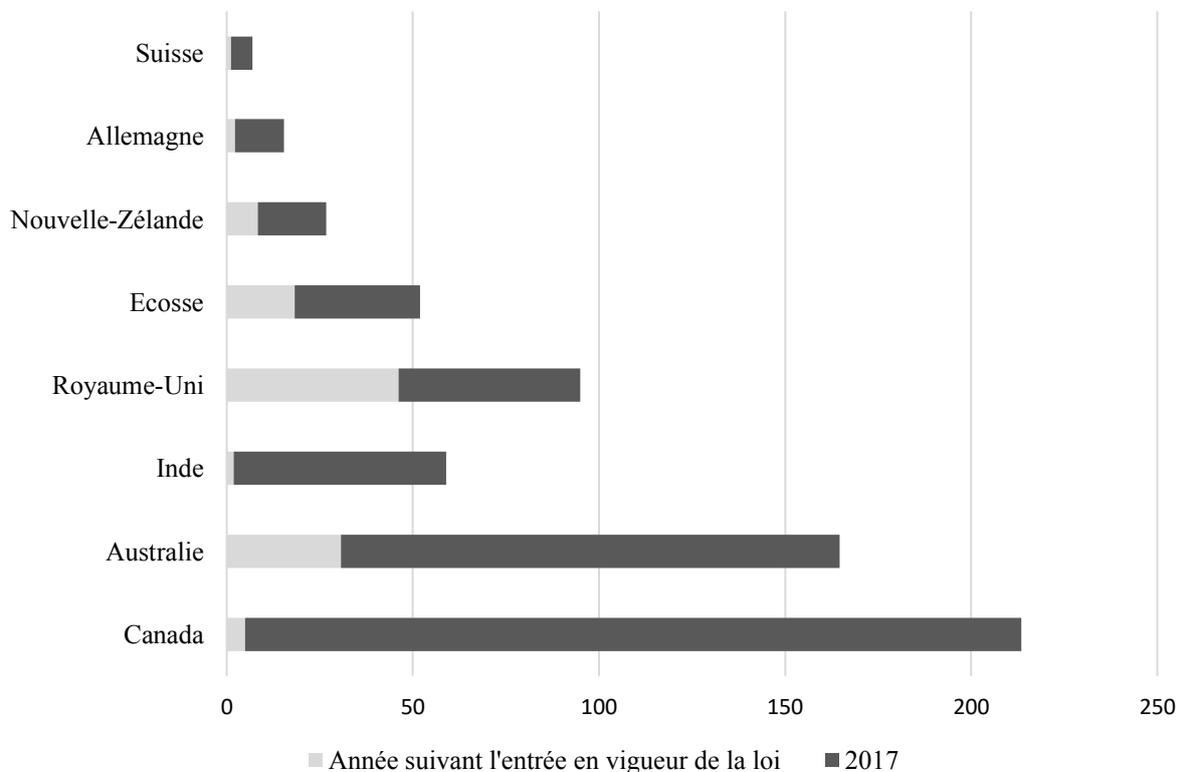
Toutefois, en comparaison internationale, le faible nombre de requêtes déposées auprès du PFPDT classe la Suisse dernière si l'on prend en considération les demandes adressées au préposé / médiateur dans les pays qui ont adopté une loi d'accès à l'information et pour lesquels nous pouvons disposer de statistiques fiables et systématiques. Le Tableau 5 montre par exemple que la Suisse compte un nombre infime de requêtes comparativement aux autres États européens pris en compte ici, et ce dès l'introduction de la LTrans. En effet, seules 249 requêtes ont été déposées en Suisse l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi (chiffre pour 2007), contre 318 en Nouvelle-Zélande ou 1'800 en Écosse, pays qui comptent une population plus faible. La Suisse était à 1.1 demandes par million d'habitants et par mois en 2007, très loin derrière le Royaume-Uni (52.6), l'Australie (30.7), ou le Mexique (18.6).

Le graphique ci-dessous (Figure 2) montre les disparités qui existent entre les États, suivant les travaux préparatoires de Holsen (2012). A l'exception de l'Allemagne et de l'Inde, qui ont également enregistré un taux très faible de demandes la première année, les autres États présentent un nombre de requêtes nettement supérieur à la Suisse. En moyenne, cet écart se renforce avec les années, et se creuse encore plus nettement avec l'Allemagne et surtout l'Inde, pays dans lequel un nombre croissant de citoyens se saisissent de la loi sur l'accès à l'information (*Right to Information Act – RTI*). Tandis que la Suisse est passée de 1.1 à 5.9 requêtes par million d'habitants par mois en 2017, l'Inde a vu son taux grimper de 1.8 à 57.1.

Tableau 5 | Nombre de requêtes absolues et pour 1000 habitants, en 2017

	Suisse	Allemagne	Royaume-Uni	Canada
Nombre de requêtes (2017)	590	12'950	46'681	91'880
Population (en millions)	8.4	82.7	66.0	36.7
Nombre de requêtes pour 1000 habitants	0.07	0.16	0.71	2.50

Figure 6 | Nombre de requêtes par million d'habitants et par mois, l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi sur l'accès à l'information et en 2017



Néanmoins ces chiffres absolus doivent être nuancés. Premièrement, certains services croulent sous les demandes, tandis que d'autres ne reçoivent que peu de requêtes. Cette hétérogénéité et cette volatilité dépend bien évidemment de l'actualité, comme en témoignent les nombreuses requêtes soumises à l'administration par un groupe de journalistes particulièrement actifs et attachés au principe de transparence⁵⁸. Et deuxièmement, il n'existe pas de statistiques au niveau local, nous permettant d'être au plus près de la réalité du terrain. Il pourrait en effet y avoir des différences significatives entre le nombre de demandes déposées à l'échelle nationale et locale, donnant potentiellement une toute autre interprétation de ces statistiques. Toutefois, la plupart de ces informations ne sont pas répertoriées et donc pas ou peu accessibles, malgré les efforts de quelques préposés cantonaux, à l'instar du préposé genevois à la protection des données et à la transparence. Ce dernier a recensé 19 demandes de médiation au cours de l'année 2017 (8 particuliers, 7 avocats, 3 journalistes et une société anonyme)⁵⁹. D'autres cantons, comme Thurgovie, estiment qu'il n'existe pas de besoin suffisant pour l'introduction d'une loi d'accès aux documents, se référant à un article constitutionnel cantonal qui garantit l'information des autorités sur leurs activités⁶⁰.

En dépit de l'évolution non-linéaire du nombre de requêtes soumises auprès des administrations, une tendance claire montre qu'en Suisse, peu de demandes sont encore envoyées. Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène : d'abord, la médiatisation très limitée qui a accompagné l'introduction de la LTrans fait que de nombreux citoyens, encore aujourd'hui, ignorent son existence, alors qu'ailleurs des campagnes de promotion ont été réalisées. De même, aucun groupe particulier (les médias par exemple) ne s'est saisi de cette loi pour la promouvoir auprès du public⁶¹, y compris l'administration elle-même, rappelant au passage que la transparence n'est à la base pas un droit désiré, mais bien plutôt octroyé (Pasquier & Meilland, 2009b). Néanmoins, certains articles de presse mentionnent l'utilisation de la loi ou relaient l'action du préposé. Au niveau local, plusieurs événements ont ainsi débouché sur le recours à la législation relative à la transparence. Par exemple, dans l'affaire de la pollution au mercure de la région de Viège (Valais) le tribunal cantonal a donné raison au préposé à la protection des données et à la transparence, suite à une demande émanant de la Radio Télévision Suisse (RTS). Ainsi, le gouvernement a dû fournir un rapport datant de 2011,

⁵⁸ Cf. <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/francais/>.

⁵⁹ Lire le rapport d'activités 2017 : <https://www.ge.ch/ppdt/doc/bureau/PPDT-rapport-activite-2017.pdf>.

⁶⁰ <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/francais/2015/08/la-thurgovie-ne-veut-pas-de-la-ltrans/>.

⁶¹ En revanche, les journalistes demandent de mentionner le recours à la loi dans leurs articles, à chaque fois qu'ils en ont fait usage.

initialement demandé au Service cantonal de la protection de l'environnement en 2104 et dont l'accès avait été refusé⁶². L'approche plus consensuelle et moins confrontationnelle (*adversarial*) des médias locaux permet certainement d'expliquer en partie les différences qui existent avec d'autres pays (Michener, 2018). Il serait toutefois inadéquat de vouloir tirer des conclusions définitives en l'absence d'une analyse plus institutionnelle, et concentrée soit sur les relations entre autorités et médias, soit sur les journalistes comme catégorie spécifique de demandeurs d'information (notamment auprès du préposé).

Il est intéressant de noter que dans d'autres contextes, l'activité médiatique plus intense pousse certaines organisations, comme *News Media Canada*, à publier une Enquête nationale sur l'accès à l'information. Cet audit donne l'occasion au public d'observer la manière dont les dispositions de la loi sont respectées par les autorités publiques. Il en ressort que le chemin à parcourir pour atteindre une véritable culture de la transparence et de l'imputabilité reste long⁶³. Au Royaume-Uni, certains journalistes se sont spécialisés dans l'accès à l'information (ils sont appelés *Freedom of Information specialists*) et mettent périodiquement en avant les principales nouvelles ou plutôt « affaires » qui ont éclaté au grand jour suite à leur demandes auprès des administrations. Certaines voix critiques fustigent toutefois l'attitude de certains médias, cherchant à mobiliser systématiquement la loi, créant d'une part des blocages qui pourraient être évités et d'autre part insistant uniquement sur des aspects négatifs⁶⁴. Ceci ne permet donc pas de renforcer la confiance dans les autorités, un objectif pourtant affiché des législations relatives à une plus grande transparence (Hazell et al., 2010).

Le caractère récent de la loi peut également jouer un rôle en comparaison internationale, sachant que des pays comme le Canada ou l'Australie ont adopté une loi sur l'accès aux documents administratifs près de vingt-cinq ans avant la Suisse ou l'Allemagne. De plus, le PFPDT ne peut prendre de décisions légalement contraignantes en ce qui concerne la transparence (il peut recourir auprès du TAF dans le domaine de la protection des données). A l'inverse, son homologue écossais (Holsen & Pasquier, 2015) et d'autres préposés ont ce pouvoir, comme en Australie, en Inde, en Irlande, ou encore au Royaume-Uni (Holsen & Pasquier, 2012). En Slovénie par exemple, les décisions du préposé ont un caractère contraignant et peuvent de plus déboucher sur des amendes dans le cas où l'administration

⁶² Source : <https://www.rts.ch/info/regions/valais/9082673-le-valais-contraint-de-rendre-public-un-rapport-sur-la-pollution-au-mercure.html>.

⁶³ Source : <https://nmc-mic.ca/fr/affaires-publiques/acces-a-linformation/>.

⁶⁴ The Guardian (4 janvier 2010). Freedom of information: caught in the act. <https://www.theguardian.com/media/2010/jan/04/freedom-information-caught-act>.

concernée refuserait de coopérer. Toutefois, le système demeure fragile et de récentes pressions visant à introduire des frais plus importants freineraient grandement l'envoi de requêtes, bloquant ainsi en amont l'information, malgré l'apparente force de la structure mise en place (larges pouvoirs et indépendance du préposé, budget conséquent)⁶⁵.

Ensuite, les particularités du système politique suisse peuvent également expliquer le faible nombre de requêtes. Nous pouvons ainsi émettre l'hypothèse que la structure fédérale incite les citoyens à plutôt se tourner vers les cantons et les communes, partant du principe qu'ils sont rarement concernés par les dossiers traités sur le plan fédéral. En l'absence de statistiques officielles, plusieurs auteurs ont néanmoins relevé que les organes chargés de la médiation ont été peu sollicités au niveau cantonal, à l'instar du Canton de Vaud dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Loi sur l'information (Cottier, 2006). Les structures cantonales semblent plus réticentes à communiquer à ce sujet⁶⁶. De plus, au niveau communal, certains élus locaux, peu familiarisés avec la problématique, doivent recourir à des avocats pour trancher certains cas, étant dans l'impossibilité de se prononcer avec certitude⁶⁷. Bien qu'aucune étude sur le sujet (surtout en Suisse) n'ait pour l'instant mis en évidence les difficultés auxquelles les gouvernements locaux font face, et encore moins les raisons et les conséquences associées, les recours aux avocats peuvent s'expliquer principalement par l'absence de service juridique compétent (et parfois même l'absence de juriste au sein des autorités locales).

Une hypothèse plus plausible, même si elle reste à vérifier dans le cas présent, concerne les nombreux points d'accès à l'information liés au système politique suisse. En effet, le principe de concordance et l'absence d'opposition réelle favorisent le partage de l'information, tout comme l'implication des organisations concernées par des réformes, puisqu'elles sont impliquées dans les processus. Une étude récente a montré que dans un contexte plus consensuel, la transparence est vue comme une obligation morale et un outil d'information, mais pas d'*empowerment* des citoyens. Au contraire, dans une démocratie de type majoritaire, les minorités et les groupes sous-représentés cherchent à faire valoir leurs intérêts dans le processus de prise de décisions grâce à une plus grande transparence (Grimmelikhuijsen & Kasymova, 2015). En outre, le Parlement repose sur un système de milice, qui permet aux élus de faire circuler l'information au-delà de l'arène politique, car ils sont fréquemment actifs dans d'autres milieux (Pasquier, 2009).

⁶⁵ Source : Access Info Europe. <https://www.access-info.org/nat/21611>.

⁶⁶ Il a par exemple été impossible dans le cadre de cette thèse de fixer un entretien avec le préposé cantonal valaisan à la protection des données et à la transparence malgré plusieurs sollicitations.

⁶⁷ Entretiens avec huit communes vaudoises, mai 2018. Voir Keuffer et Mabillard (2019).

L'analyse plus institutionnelle de Michener (2018) nuance ces propos en montrant qu'un modèle reposant sur le consensus peut mener à une certaine passivité, à l'inverse d'un système majoritaire qui provoquerait un « combat » plus âpre autour du droit à l'information, avec notamment une presse plus active à cet égard. En d'autres termes, Di Mascio et al. (2018) insistent sur la plus grande portée de la transparence passive dans ce dernier type de régime : « adversarialism, typical of majoritarian systems, tends to emphasize reactive disclosure, a request-based form of transparency » (p. 4). Au sein des régimes autoritaires, la pratique intensive de la censure provoque également de nombreuses réactions, notamment par le biais des réseaux sociaux et l'utilisation de *virtual private networks* (VPNs). A cet égard, prenant appui sur l'exemple chinois, Hobbs et Roberts (2018, p. 621) parlent de « *gateway effect* ». Enfin, la transparence a souvent été brandie comme un remède au déclin de confiance dans les autorités publiques ; or la Suisse est une exception au sein des États membres de l'OCDE, avec un taux de confiance extrêmement élevé. Cette situation, qui sera détaillée ci-après, pourrait aussi expliquer pourquoi le recours à la LTrans est aussi rare et la loi si peu connue au sein de la population.

Il est également possible d'examiner la situation suisse dans une perspective internationale à la lumière des classements existants. Bien sûr, ces *rankings* doivent faire l'objet d'une approche critique tant ils sont porteurs de biais normatifs, à commencer par l'étalonnage, basé sur le principe de « bonne gouvernance ». Gregory (2013, p. 5) affirme à cet égard : « 'good governance' and 'bad governance' are rhetorical categories, rather than scientific ones [...] Such evaluations are obviously political rather than scientific », rappelant les attributs idéologiques et anhistoriques de ces indices. De plus, concernant la transparence, il n'existe pas de modèle en soi, applicable à chaque juridiction de la même manière : « there is no 'one-size-fits-all' approach to making public services transparent » (Stirton & Lodge, 2001, p. 488). Nous n'accorderons ainsi pas trop d'importance à ces classements, même s'ils suggèrent tous que la Suisse n'est pas un modèle en matière de transparence. En effet, le pays se situe en 2015 en 29^e position du *Global Open Data Index* (sur 122 pays), avec une moyenne inférieure à l'ensemble des États pris en compte. Ce classement est basé sur treize variables, qui contiennent chacune neuf dimensions, par exemple l'accessibilité et la disponibilité des données sur le site de l'administration nationale, ou encore les efforts réalisés par le gouvernement pour encourager l'utilisation de ces données⁶⁸.

⁶⁸ Le *Global Open Data Index* est disponible à l'adresse suivante : <http://index.okfn.org/place/>

Dans l'indice établi par l'OCDE, l'*Open government data Index*, la Suisse ne figure qu'au 21^e rang (sur 30 pays), en-dessous de la moyenne également (OCDE, 2015). Alors qu'elle est considérée comme une terre d'innovation, possède un niveau de pénétration technologique très élevé (3^{ème} au monde selon le *ICT development index*⁶⁹) et compte plus de foyers ayant accès à Internet que la plupart de ses voisins⁷⁰, la Suisse paraît moins engagée que d'autres États. Les réformes visant à accroître la publication de données ouvertes ont néanmoins affecté le pays, puisque la stratégie *Open Government Data* (OGD) a été mise en place au niveau fédéral et géré par les archives fédérales. En revanche, les cantons dits « partenaires » de ce projet ne sont que sept au début de l'année 2019.

Les raisons qui déterminent l'adoption plus lente en Suisse sont au nombre de quatre, qui forment autant de catégories de facteurs explicatifs. La première tient au fait que la culture de l'*open data* ne s'est pas pleinement développée, aussi bien en raison du manque de savoir-faire que des résistances à son encontre, l'administration considérant notamment que la publication de données ouvertes appelle à un approfondissement des informations ainsi transmises. Ceci crée des contraintes supplémentaires, au niveau des connaissances requises et de temps passé à détailler les informations demandées suite à la publication de données brutes. Ensuite, le contexte institutionnel permet d'apporter des explications additionnelles, sachant que le système confère aux entités infranationales une grande autonomie. En résulte la nécessité de passer par une stratégie de type incitatif. Les cantons jouant également sur leurs différences, il demeure extrêmement difficile de développer une culture de l'*open data*, plus facilement – en théorie du moins – mise en œuvre dans une logique coercitive venant d'un centre fort. Troisièmement, des facteurs de nature individuelle jouent aussi un rôle central. Il semble évident qu'au sein des départements où évoluent des personnes avec une expérience de l'*open data*, l'adoption a été facilitée. Toutefois, la plupart des acteurs, habitués à un mode de fonctionnement plus secret, ont éprouvé des difficultés supplémentaires à franchir le pas, expliquant encore une fois les nombreuses résistances et critiques émises à l'égard de l'*open data*. Enfin, la logique économique consistant à vendre des données publiques aux parties prenantes externes n'encourage pas les administrations à se passer des profits ainsi générés. Cette dernière perspective rappelle que l'*open data* ne doit pas uniquement être vue comme une composante, un corollaire ou un *outcome* de la transparence, mais qu'elle recouvre une réalité plus large, notamment dans sa dimension économique. La position de la Suisse dans les

⁶⁹ ITU (2017). *ICT Development Index 2017*. <http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html>.

⁷⁰ OFS (2017). *Household Internet Access*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/culture-medias-societe-information-sport/societe-information/indicateurs/acces-menages-internet.html>.

classements relatifs à l'*open data* doit ainsi être analysée à la lumière des différents facteurs explicatifs mis en exergue ci-dessus.

La Suisse est en revanche mieux placée dans le classement établi par TI, qui compte 168 pays, et où elle occupe la 7^e place. Si la plupart de ces « mesures » semblent ainsi montrer qu'elle reste loin de certains autres États (pour la plupart occidentaux) en matière de transparence, elles ne seront pas prises en considération ici car elles se focalisent sur des éléments qui ne peuvent être totalement assimilés à la transparence (*open data*, perception de la corruption). En sus de leur caractère partiel, ces classements se fondent sur la perspective de l'État et ne prennent pas en considération la transparence telle qu'elle est perçue par les citoyens. Ils permettent néanmoins de soulever un paradoxe – ou de mettre en évidence l'hypothèse développée ci-dessus – entre le faible niveau de transparence et le fort taux de confiance placé par la population dans les autorités publiques (Mabillard & Pasquier, 2016).

4.3 La confiance dans les institutions helvétiques : un cas à part ?

Comme il a été mentionné plus haut, transparence et confiance entretiennent une relation ambiguë et peuvent être appréhendées de différentes manières. Il ressort néanmoins des présupposés normatifs qu'un surplus de transparence provoque un accroissement de la confiance. Si certaines contributions scientifiques montrent que ce n'est pas forcément le cas, les deux concepts semblent indissociablement liés. Pourtant, en comparaison internationale, il n'existe pas de tendance linéaire entre transparence et confiance. En effet, si nous prenons en compte les classements relatifs à la transparence, que nous les combinons avec le nombre de requêtes adressées à l'administration, et que nous les comparons avec le classement de l'OCDE sur la confiance dans le gouvernement (Figure 5), il ne ressort aucune corrélation ou association (Mabillard & Pasquier, 2016). Certes, il existe des regroupements entre certains pays, tendant à montrer que d'autres facteurs historiques, économiques, culturels et institutionnels doivent être pris en considération. En revanche, la Suisse présente un profil particulier : plutôt mal placée dans certains indices de transparence (Tableau 6), elle possède le taux de confiance le plus élevé de l'OCDE (2015).

Figure 7 | Transparence et confiance dans le gouvernement (2014)

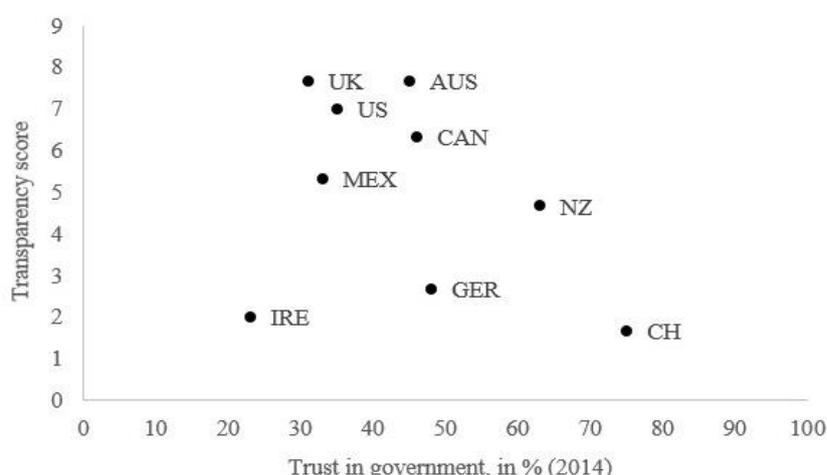


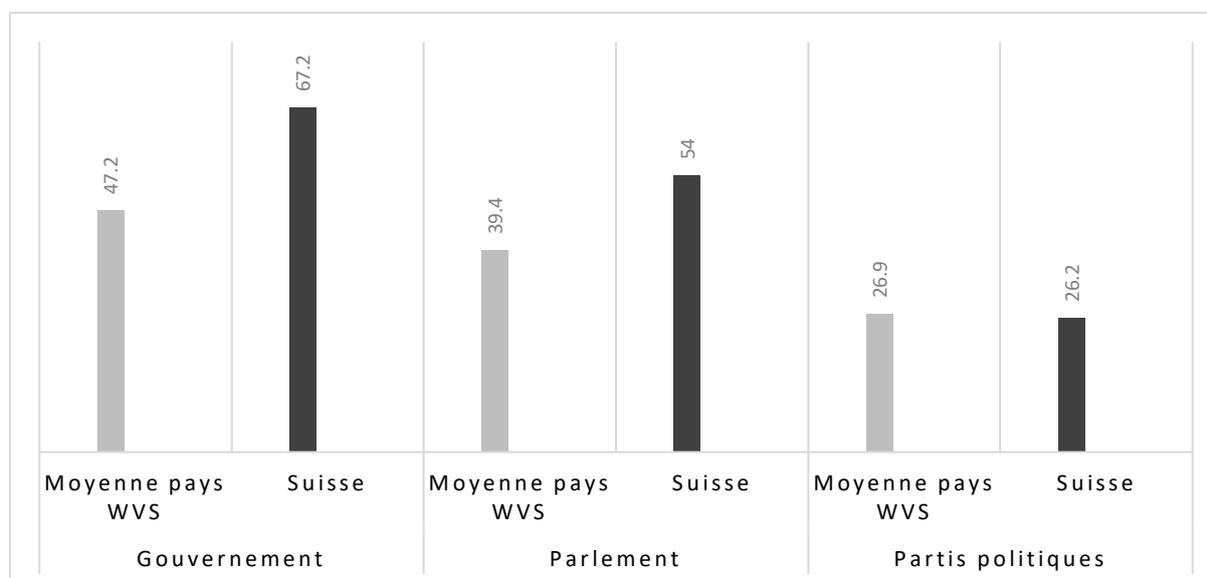
Tableau 6 | Niveau de transparence en Suisse selon différents classements*

Classement	Rang de la Suisse	Nombre de pays
Global Competitiveness Index	3	138
US News	3	80
TI	5	176
Democracy Barometer	29	61
Global Open Data Index	47	94
RTI Rating	77	123

* Note explicative : bien que la Suisse soit classée ici en fonction de ses scores, il n'existe pas d'échelle en raison du nombre de pays, différent pour chaque classement. Il convient également de noter que la Suisse ne fait pas partie d'autres indices, comme le *Open Government Index* du World Justice Project (<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index-2015>). La variation autour du rang de la Suisse s'explique par les différents aspects et questions posées par ces *rankings*. Le *Global Competitiveness Index* (GCI) privilégie une perspective économique et établit des scores en fonction de réponses d'experts (« How easy is it for businesses in your country to obtain information about changes in government policies and regulations affecting their activities? »). Le journal *US News* prend lui en compte des perceptions de plusieurs groupes (citoyens, entrepreneurs, élites politiques) dans une large enquête. TI se base sur les perceptions du niveau de corruption. Le *Democracy Barometer* est une mesure plus « académique », développée par plusieurs institutions suisses, dont l'Université de Zurich. Elle agrège plusieurs indicateurs (liberté de la presse, financement politique, loi d'accès à l'information, etc.). Le *Global Open Data Index* se penche sur le niveau d'open data au niveau de l'administration nationale, tandis que le *RTI Rating* classe les États en fonction de la qualité de leur loi d'accès à l'information (cadre légal – *de jure*).

C'est également le cas au vu des résultats présentés dans la cinquième vague (2005-2009) du World Values Survey (WVS)⁷¹. Il n'existe malheureusement pas de données pour la Suisse dans la sixième vague (2010-2014), et les résultats de la septième vague sont encore en cours de traitement. Il nous faut donc, dans une logique comparative, nous référer aux données de 2007 pour évaluer le niveau de confiance dans l'exécutif, le législatif et les partis politiques suisses par rapport aux autres pays. Les résultats confirment que, de façon générale, la plupart des États ont un taux de confiance relativement bas en moyenne (moins de 50% de confiance dans le gouvernement, moins de 40% dans le Parlement, moins de 30% dans les partis politiques), alors que la Suisse connaît des pourcentages relativement plus élevés en ce qui concerne l'exécutif et le législatif (respectivement 67% et 54% de confiance). Par contre, il n'y a pas d'écart significatif en ce qui concerne les partis politiques (Figure 7).

Figure 8 | Comparaison des niveaux de confiance en Suisse (2007) et dans les pays du WVS (2005-2009) – « beaucoup » et « pas mal » de confiance, en %

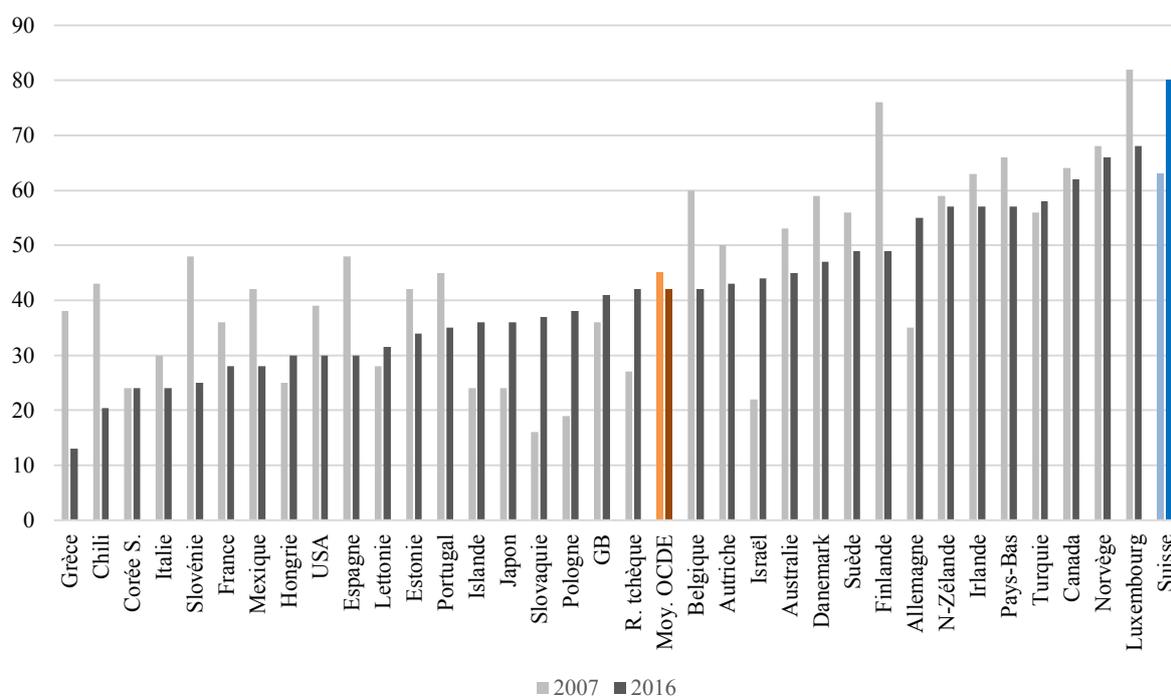


Alors que la moyenne dans les États membres de l'OCDE s'établit à 45% pour l'année 2016, la Suisse culmine à 80% de confiance dans le gouvernement (OCDE, 2017a). La Norvège et le Luxembourg se rapprochent un peu de ce score (68%), tandis que tous les autres pays se situent à 62% (pour le Canada) ou moins. Une tendance à la hausse peut de plus être constatée en Suisse depuis 2007, à l'inverse de la majorité des autres États qui affichent une stabilité ou une légère baisse de leur taux, ou enregistrent une chute spectaculaire (-27% en Finlande, -25% en Grèce, -23% en Slovaquie). Ce classement, basé sur les résultats du *Gallup World Poll*, est encore une fois sujet à la critique, car il se fonde sur une seule question : « quel niveau de

⁷¹ Source : <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp>.

confiance accordez-vous aux autorités publiques ? », à laquelle il faut répondre sur une échelle allant de « très élevé » à « très faible » (Figure 8). Cette interrogation demeure très générale et ne prend pas en compte les dimensions développées ci-dessus. Le WVS reprend la même systématique et octroie quatre choix de réponses (beaucoup de confiance, pas mal de confiance, pas beaucoup de confiance, aucune confiance). Il n’y a ainsi pas de valeur centrale ou de possibilité de répondre « sans avis » (si ce n’est de négliger la question). Les données fournies par l’enquête *Swiss Electoral Studies* (SELECTS) de 2015 permettent d’affiner la mesure, mais elles se limitent au périmètre suisse⁷². Elles mettent en exergue le haut niveau de confiance qui prévaut en Suisse en comparaison internationale, pour peu que l’on puisse appréhender ces résultats au regard des données existantes dans la sixième vague du WVS (allant jusqu’à 2014).

Figure 9 | Niveau de confiance dans le gouvernement, en % (OCDE, 2007-2016)

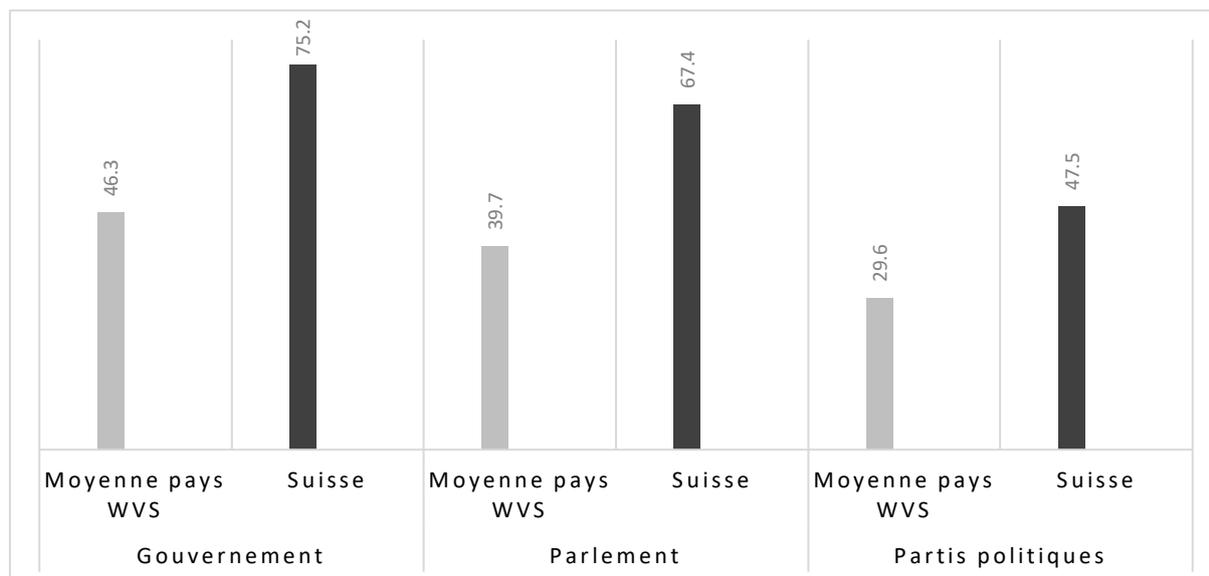


Les questions du sondage SELECTS (2015) portent sur le Conseil fédéral (gouvernement), l’Assemblée fédérale (le Parlement), les partis politiques au niveau national, les autorités cantonales et les autorités municipales. Contrairement aux catégories de réponses plutôt réduites du WVS (1-4), une échelle de 0 (« pas de confiance ») à 10 (« confiance totale ») est proposée. Les résultats confirment le haut niveau de confiance accordée au gouvernement par la population (75.2% entre 6 et 10), et au Parlement également (67.4%). Ils sont plus nuancés concernant les partis politiques (47.5%). Comme attendu, les gouvernements cantonaux et

⁷² FORS (2015). *Enquête SELECTS*. Source : <https://forsbase.unil.ch/>.

communaux connaissent également un taux élevé de confiance (environ 65%). En comparaison, dans les pays du WVS les données montrent des niveaux plus faibles en moyenne au plan national (exécutif : 46.3% ; législatif : 39.7% ; partis politiques : 29.6%). L'ensemble de ces résultats est résumé dans la Figure 10.

Figure 10 | Niveau de confiance en Suisse (SELECTS, 2015) et dans les pays du WVS (2010-2014) – « beaucoup » et « pas mal » de confiance (en %)



* Pour la Suisse, les données correspondent aux réponses de 6 à 10 sur l'échelle de confiance (2015)

Toutefois, nous pouvons constater que paradoxalement, alors que des progrès ont été réalisés sur le plan de la transparence, avec surtout l'entrée en vigueur de la LTrans en 2006, le niveau de confiance a fortement augmenté en Suisse entre 2007 et 2014, au point de former un cas unique en son genre. Il ressemble néanmoins quelque peu à la Norvège, et plusieurs études sur ce pays suggèrent que le taux de variation de la confiance dans les autorités publiques est potentiellement moins fort que dans des États où le niveau de confiance général est au départ nettement plus faible (T. Christensen & Lægheid, 2005). Il reste pour l'heure impossible d'apporter une réponse à cette situation, tant les facteurs sont nombreux. Il demeure donc très difficile de savoir si le taux élevé de confiance amène la population à se désintéresser de la transparence, si des variables institutionnelles, politiques et économiques influencent les citoyens, ou si la transparence n'a aucun effet sur la confiance.

Pour terminer cette partie contextuelle, il convient de brièvement revenir sur les enjeux culturels d'une recherche s'intéressant aux perceptions des individus. Partant du principe que la notion de culture fait elle aussi l'objet de nombreuses discussions et définitions, nous retenons ici les dimensions développées par Hofstede (1983). Si elles ont fait l'objet de nombreuses critiques, ces dimensions présentent l'avantage d'être le seul cadre d'analyse

existant sur les valeurs culturelles et basé sur une recherche empirique. Selon Grimmelikhuijsen et al. (2013), la notion de *power distance*, soit la relation hiérarchique entre gouvernants et gouvernés, joue un rôle important. En effet, si les citoyens se sentent dépendants et vulnérables face à leur gouvernement, leur donnant l'impression de subir les décisions des autorités publiques, le risque est grand que leur perception de la transparence soit négative. En revanche, une population plus proche des organisations publiques, donc avec moins de *power distance*, sera plus encline à répondre positivement aux réformes visant à augmenter la transparence. La deuxième dimension correspond à l'orientation de la culture concernée, qui peut être soit fondée sur le long terme, soit sur le court terme. Dans une société où prévaut une orientation de type court terme, les résultats priment, raison pour laquelle la transparence est une composante importante. En effet, comme elle repose sur l'idée de « révélation de la vérité », un gouvernement qui valorise la transparence sera mieux accepté dans une telle société (Grimmelikhuijsen et al., 2013).

Qu'en est-il de la Suisse ? En comparaison internationale, elle se situe parmi les États qui ont une faible *power distance*, en raison notamment de la région suisse-allemande, plus proche de la culture germanique et donc moins attachée aux principes de hiérarchie stricte et de centralisation, plus prégnants au sein des cantons romands. De manière générale, nous pouvons tout de même noter que l'accessibilité, la consultation et l'*empowerment*, de même qu'une communication directe et participative, sont des valeurs plus importantes en Suisse que dans la majorité des autres États. En ce qui concerne la seconde dimension, il semble que la Suisse soit une société profondément marquée par une orientation à long terme, en préférant les traditions et les normes bien établies et en envisageant les changements sociétaux avec plus de suspicion. Dans le même temps, cette orientation se révèle pragmatique, en s'adaptant si nécessaire à la situation en fonction du contexte⁷³. Il semble difficile de tirer des enseignements ici, car l'étude de Grimmelikhuijsen et al. (2013) suggère que lorsqu'il s'agit de créer de la confiance, les pays avec une faible *power distance* et une orientation à plus court terme réagissent plus positivement à un accroissement de la transparence. Or la Suisse se trouve entre les deux, comme précisé ci-dessus. Si cette approche ne sera pas spécifiquement prise en considération dans le cadre de cette thèse, elle se révèle néanmoins intéressante dans le cadre de futures recherches comparatives.

⁷³ Source : <http://geert-hofstede.com/switzerland.html>

5. Partie conceptuelle sur la transparence

Cette partie conceptuelle dédiée à la transparence vise quatre objectifs majeurs. Étant donné la complexité et le flou qui entourent la transparence, il s'agit dans un premier temps d'en clarifier la nature vis-à-vis des notions de publicité, d'opacité et de secret (5.1). Ensuite, nous précisons les traits essentiels qui distinguent le concept de transparence d'autres notions proches, voisines, qui ont tendance à être trop souvent confondues (5.2 et 5.3). Une typologie non-exhaustive des principales définitions existantes est également établie, à l'aide des diverses approches disciplinaires. Cet exercice de classification doit nous permettre de cibler le cœur de notre travail de manière explicite (5.4). Enfin, la distinction entre transparence et transparence perçue est opérée, ce qui nous amène à la définition ainsi qu'aux dimensions retenues dans le cadre de cette thèse. En fin de chapitre est ainsi présentée l'opérationnalisation du concept de transparence.

5.1 Transparence et publicité vs. opacité et secret

Aujourd'hui, transparence et publicité sont des termes utilisés de manière indifférenciée dans la plupart des contributions, même si la publicité a pris, de manière générale, un sens tout autre. Ainsi, de nombreux chercheurs discutent de la transparence sans faire de distinction claire entre les deux concepts (Baume, 2018). Cette tendance est renforcée par le fait que certains philosophes eux-mêmes ont fait une utilisation équivalente des deux notions, à commencer par Bentham (Baume, 2011b). Selon Zoller (2014), il existe une nuance du point de vue juridique. Baume et Papadopoulos (2018) établissent une distinction intéressante basée sur les champs d'application : « For a long time, these two terms tended to have fields of application that were close but nevertheless distinct: transparency was applied to statements, speeches, feelings or an individual's intentions or thoughts, whereas publicity, strictly speaking, meant the availability, accessibility and dissemination of information in organisations » (p. 170).

Bentham relie la transparence au domaine du subjectif, des sentiments des personnes en charge de l'autorité publique, tandis que la publicité se réfère à l'objectif et aux procédures qui permettent un contrôle efficace des citoyens. L'importance croissante du principe d'honnêteté a conduit au développement rapide et étendu de la publicité, codifiée ensuite sous la forme de la transparence avec l'émergence des lois d'accès à l'information. Pour Zoller (2014), il s'agit donc avant tout du passage de la publicité à la transparence, dans un élan de renouvellement de la gouvernance démocratique. Gröschner (2004) oppose lui la publicité, qu'il assimile à la

délibération politique (et qui remonte à l'agora athénienne) à l'administration publique transparente, comprise comme l'accès public à l'information et la possibilité de contrôler l'administration. Ici, la publicité est légitimée par la démocratie, et la transparence par l'État de droit.

Dans cette perspective, les deux concepts sont à nouveau confondus. Pingeot (2016) rappelle néanmoins que Kant n'aurait jamais plébiscité la transparence, car elle renvoie selon lui à la raison. La transparence exige donc, pour reprendre les mots de Pingeot (2016, p. 103), « d'apprendre à penser par soi-même [et de] mettre sa pensée à l'épreuve de l'opinion publique ». Sans cet effort conséquent, l'individu ne saurait participer de l'avènement d'un public. Vue sous cet angle, la diffusion d'informations correspond plus à la publicité qu'à la transparence, qui nécessite un raisonnement poussé. Cette réflexion rejoint en ce sens nombre de contributions qui s'intéressent à la transparence – et de façon plus globale à l'évolution de la démocratie – en nous donnant à envisager la problématique dans une perspective élitiste (Magnette, 2003; Mankoff, 1970; Walker, 1966). Un prérequis s'impose toutefois avant même de discuter la possibilité d'effectuer un jugement : la diffusion de l'information des organisations publiques vers les citoyens doit être égale et suffisante, sans quoi chacun ne peut devenir acteur de la vie publique au même titre que l'ensemble de ses concitoyens. C'est ainsi que Kant fait de la publicité un principe fondamental de la vie politique, en opposition à la culture prédominante du secret. Une contribution plus récente de Filgueiras (2016) va dans ce sens et affirme que la publicité, au-delà de la transparence, correspond à un principe d'autorité qui érige l'équité en principe cardinal : « *Publicity quite often demands transparency, but goes beyond for being a principle of authority. As such, it demands that democracy's representative processes are organized in equitable conditions, and when a plurality of interests and differences in the citizen's social status are observed, institutions should equally consider the interests of different citizens* » (p. 199).

Dans son chapitre consacré aux principes de transparence et de publicité, Baume (2018) met en lumière quatre auteurs qui ont tenté (et plus ou moins réussi) à distinguer les deux notions. Pour Naurin (2006), une organisation transparente permet aux acteurs extérieurs d'acquérir suffisamment d'informations sur le fonctionnement et les décisions de celle-ci, dans le but de former des opinions éclairées sur ces processus. La transparence est ainsi assimilée à la possibilité de voir ce qui se passe à l'intérieur de l'organisation. En revanche, la publicité correspond au fait que les citoyens ont effectivement acquis l'information, afin de pouvoir en user. L'auteur fait donc une distinction importante entre l'existence de l'information mise à disposition (la transparence) et le fait que les individus s'en accaparent et puissent l'utiliser (la

publicité), même s'il est entendu que la transparence permet d'accroître la publicité dans son raisonnement. La publicité implique un partage volontaire de l'information, reçue et traitée par les citoyens. Selon l'argumentation de Naurin (2006), la transparence est une condition nécessaire mais insuffisante de la publicité. Cette perspective s'éloigne de l'approche juridique présentée ci-dessus, montrant les différentes démarches et les définitions variables des deux concepts en fonction de l'approche disciplinaire retenue.

Baume (2018) poursuit son tour d'horizon en commentant les arguments présentés par Erkkilä (2012). Ce dernier oppose la publicité, comprise en tant que concept démocratique, à la transparence, plutôt liée à des enjeux économiques – réduction des coûts de transaction, accroissement de l'efficacité, etc. Toutefois, cette distinction ne résiste pas à l'examen approfondi de sources à la fois classiques et contemporaines, et ne peut donc pas être pleinement mobilisée dans le cadre d'études dédiées à ce sujet. La troisième contribution, qui est l'œuvre d'Elster (2013), rapproche la transparence de « ce qui n'est pas caché » et la publicité de « ce qui est révélé », en contradiction avec le point de vue de Naurin. En effet, la transparence revêt ici un caractère plus contraignant en termes d'accès à l'information. La plus-value de l'approche d'Elster consiste également à mettre en lumière la difficulté de distinguer les deux termes. Enfin, selon Kelly (2013), la publicité est associée à un processus de justification publique ou politique, dont la transparence fait partie. Ici, l'inspiration kantienne ressort fortement (voir plus haut), au vu du caractère central de la publicité pour le philosophe allemand. En conclusion de son chapitre, Baume (2018) rappelle la fascination exercée par le concept de transparence qui, de par sa nature polysémique, explique son succès au cours des dernières décennies. Elle cite à cet égard, à bon escient, cette phrase pertinente et très actuelle de Fenster (2006, p. 621) : « [t]ransparency thus serves as more than a mere technical concept that provides the basis for constitutional, legislative, and regulatory rules. It also acts as a powerful metaphor that drives and shapes the desire for a more perfect democratic order ».

Construits en opposition à la transparence, les termes d'opacité et de secret entretiennent eux aussi une certaine confusion conceptuelle. Car si tous deux s'opposent effectivement à la transparence, ils n'en révèlent pas moins des enjeux différents. L'opacité correspond au flou, à l'impossibilité de voir *à travers* ; du point de vue sémantique, elle représente donc le contraire de la transparence. Le secret, quant à lui, renvoie à une autre réalité : celle de la rétention d'informations, ainsi totalement cachées aux yeux de ceux qui n'y ont pas accès. Il peut prendre deux formes (Worthy, 2018) : soit il est le produit de règles institutionnelles formelles, soit il résulte de pratiques de dissimulation officieuse, de tabous ou de processus de socialisation à l'instar de certains codes du silence. Lindner (2009) conçoit, dans une logique de continuum,

trois degrés de mise à disposition de l'information : soit l'on publie toute l'information (état de transparence), soit une appréciation générale, omettant certains éléments (opacité), ou alors rien du tout (secret). Cette conception se heurte à une définition très restrictive de la transparence, alors réduite à la quantité d'informations disponibles. Or il est tout à fait envisageable pour l'administration de favoriser l'opacité dans les procédures en noyant par exemple l'information dans une masse d'autres informations (Vedel, 2006), aboutissant au final à ce que l'on pourrait appeler la « transparence opaque », phénomène non traité par l'approche de Lindner (2009). Au-delà du secret et ouvrant le débat sur la protection des données personnelles (non-divulgation), M. Janssen et Van den Hoven (2015) ajoutent que transparence et *privacy* ne forment en aucun cas des variables dichotomiques, de par leur caractère interdépendant. Les deux termes devraient plutôt faire, comme déjà mentionné plus haut, l'objet d'un arbitrage visant à l'équilibre des intérêts en présence.

L'analyse nous pousse de plus à distinguer les trois niveaux de pouvoir, afin de mettre en évidence les différences qui existent entre opacité et secret. En effet, la transparence s'est initialement développée dans le but de contrecarrer la détention exclusive de l'information par le pouvoir exécutif. Quelques domaines échappent encore en grande partie à l'opinion publique, en particulier les aspects de défense et de politique étrangère (ou tout autre élément considéré comme un intérêt national à préserver). Les régimes qui favorisent les élites technocratiques contribuent aussi à renforcer la culture du secret, les technocrates étant hostiles à une démocratie plus ouverte. Ces derniers sont d'ailleurs plutôt suspicieux à l'égard des institutions parlementaires (Radaelli, 1999). En ce sens, les lois d'accès à l'information ou sur la transparence, en constante expansion – en 2014, le Paraguay est devenu le centième pays à avoir adopté une telle loi⁷⁴ – cherchent à remédier à ce déficit d'information. En revanche, le fonctionnement actuel des administrations, caractérisé par une diffusion partielle de l'information, peut être qualifié d'opaque.

Le secret qui entoure les procédures a été récemment étudié au regard du processus d'intégration européenne (Costa & Magnette, 2003; Moravcsik, 2003; Ponzano, 2002). Il s'agit d'une combinaison avec la notion d'opacité, en raison du flou et de la complexité des procédures. De plus, si les processus de décision font également l'objet d'une rétention partielle d'information, l'obstacle majeur à la transparence correspond au fonctionnement même des institutions, en particulier dans le cas de l'UE. De même, la majorité des décisions qui ont trait

⁷⁴ Information parue dans *The Guardian*, le 19 septembre 2014. <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/sep/19/paraguay-freedom-information-law-transparency>.

à la *Protection des informations classifiées de l'Union européenne* (ICUE) font l'objet d'accords interinstitutionnels et sont prises à l'abri des regards. Elles échappent donc aux citoyens (Curtin, 2014). Aux États-Unis, le FOIA réserve plusieurs articles aux documents classifiés, les traitant principalement comme des exceptions à la loi. Dans le cas de la Suisse, les enjeux de classification n'échappent pas au champ de la LTrans. En effet, l'article 11 (section 3) de l'Ordonnance sur le principe de la transparence dans l'administration du 24 mai 2006 (152.31) précise que « lorsque la demande d'accès porte sur un document classifié, la compétence et la procédure sont régies par les dispositions applicables en matière de protection des informations et de classification. L'autorité compétente examine si le document peut être déclassifié »⁷⁵.

En Suisse, l'approche qui consiste à rechercher un compromis précoce confère aux décisions prises une grande légitimité politique et facilite leur mise en œuvre. En revanche, une telle approche présente plusieurs défauts : elle provoque un ralentissement du processus de prise de décision, un affaiblissement de la réactivité du système politique et un degré d'opacité plus grand (Jochum & Ledermann, 2009). De plus, les commissions parlementaires fédérales et cantonales siègent à huis clos⁷⁶, une situation qui se retrouve par ailleurs dans d'autres pays, comme en France par exemple (Viktorovitch, 2010). Les services du Parlement précisent que « le principe de la transparence ne s'applique ni aux délibérations ni aux documents de séance des commissions et délégations parlementaires, qui demeurent confidentiels (cf. art.47 de la loi sur le Parlement en relation avec l'art.4 LTrans). La loi sur la transparence s'applique aux Services du Parlement uniquement lorsqu'ils n'agissent pas directement pour le compte de l'Assemblée fédérale, de ses organes ou de ses membres. Elle vaut donc uniquement pour les documents qui concernent l'activité administrative des Services du Parlement »⁷⁷.

Si le cas suisse peut être éclairé à la lumière du modèle du consensus (Lijphart, 1984), l'opacité qui caractérise le fonctionnement de l'UE s'explique par différents facteurs : un environnement extrêmement complexe, qui connaît une forte intégration des structures spécialisées, des règles du jeu qui varient au gré du temps et des évolutions politiques, une forte hétérogénéité des coalitions politiques résultant de la structure institutionnelle, etc. (Weisbein, 2001). S'ajoute à ces éléments la crainte, plus ou moins stratégiquement pensée, d'une

⁷⁵ Source : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20051874/index.html>.

⁷⁶ Concernant le Conseil National, l'article 20 al. 4 du Règlement du Conseil National (RCN) du 3 octobre 2003 stipule que « Tout renseignement sur la façon dont les différents membres ont voté ou sur les opinions qu'ils ont défendues est d'ordre confidentiel, sauf s'ils ont décidé de soumettre au conseil une proposition de minorité ».

⁷⁷ Assemblée fédérale. *Mise en œuvre de la loi sur la transparence au sein des services du Parlement*. Source : <https://www.parlament.ch/fr/services/loi-sur-la-transparence>.

diminution de l'efficacité des processus de prise de décision. Ce dernier point soulève le problème de la transparence à l'étape particulière de la prise de décision, mais ne remet pas forcément en cause la transparence dite « des résultats ». Ainsi Jacqué (1994) affirme qu'en réponse au réveil des opinions nationales, qui exigent plus de transparence de la part des autorités publiques, l'on « s'est orienté vers une série de mesures qui ne compromettent pas l'efficacité tout en accroissant la transparence. Il s'agit notamment des mesures prises pour informer plus complètement la presse sur les dossiers avant ou après la prise de décision ou la décision du Conseil sur l'accès du public aux documents » (Jacqué, 1994, p. 33).

Concernant le pouvoir judiciaire, l'impact de la transparence sur la légitimité et la meilleure relation potentielle avec les citoyens est également relevé dans la littérature. Il est souvent fait mention d'une institution fortement imprégnée par la culture de l'opacité et du secret (Herrero & López, 2010). Toutefois, dans le contexte suisse, plusieurs juges ont exprimé leur volonté de voir le monde judiciaire s'ouvrir davantage aux médias et au public en général (Emery & De Santis, 2014). L'opacité peut s'expliquer par plusieurs facteurs, tout comme dans le cas de l'UE développé ci-dessus : personnalisation et engagement avec le public moindres (Hoch, 2009), degré technique des décisions prises (de S.O.l'E., 2009), etc. La question de la transparence dans le domaine judiciaire a fait l'objet de nombreuses contributions (pour un exemple récent en Suisse, voir Jordan, 2017), mais celles-ci ne seront pas traitées en détail dans ce travail. Elle permet toutefois de montrer encore une fois que transparence et opacité ne peuvent être totalement opposées, et que la tension entre ce qui doit être rendu public et ce qui doit rester confidentiel pousse à une réflexion plus globale sur la mise à disposition de l'information et sur les conditions de cette divulgation. De plus, la majorité de ces contributions insiste sur les notions de transparence et de secret, et ne distingue finalement que très peu secret et opacité, en les utilisant parfois de façon interchangeable (Herrero & López, 2010).

Au vu de ce qui a été écrit précédemment, nous constatons d'une part que transparence et publicité entretiennent des liens étroits, variables selon l'angle d'approche privilégié. La transparence peut ainsi être considérée comme un facteur favorisant la publicité ou un prérequis nécessaire mais insuffisant. Nous retenons ici que les deux termes se confondent, comme le soutient notre étude historico-juridique du concept, raison pour laquelle la notion de transparence sera utilisée dans la partie empirique de cette thèse. Nous constatons d'autre part que si le secret s'oppose totalement à la publicité, l'opacité peut coexister avec la transparence et qu'elle peut paradoxalement représenter une protection contre la diffusion de l'information, pourtant consubstantielle à la construction d'une politique de transparence, en maintenant un certain flou. Le meilleur exemple se trouve dans la surcharge informationnelle ou phénomène

appelé « infobésité » (Pasquier & Villeneuve, 2007), qui noie le citoyen dans l'information, ne lui permettant pas de produire le raisonnement essentiel notamment dans la pensée de Kant.

En conclusion à cette sous-partie, il convient de mettre en avant un point souvent occulté dans les débats portant sur la transparence, la publicité, l'opacité et le secret. Il s'agit du principe de *visibilité*, qui doit forcément être discuté à la lumière du principe de publicité. En effet, les citoyens peuvent tout à fait voir une information, sans y prêter attention, étant dès lors dans l'incapacité de s'en emparer totalement. Cette distinction a déjà été mentionnée plus haut, puisqu'elle rejoint le constat suivant : la transparence comporte également une composante citoyenne, dans le sens où la condition d'*empowerment* ne peut s'effectuer par elle-même. Autrement dit, l'information mise à disposition peut échapper à son destinataire, qui ne peut en jouir pour – potentiellement – participer au débat de manière informée. Ceci tend à affaiblir l'idée selon laquelle tout citoyen doit être en mesure de produire un jugement éclairé, condition uniquement remplie si l'individu est en possession des informations nécessaires à émettre un tel jugement. Dans une perspective élitiste, la responsabilité revient au citoyen lui-même, et renvoie aux débats sur l'investissement et l'intérêt politique au niveau individuel. Il est toutefois possible de mettre en exergue le rôle que doivent jouer les pouvoirs publics, en renforçant notamment la promotion de l'information mise à disposition. Ainsi, la mise en place de processus consultatifs ou une meilleure utilisation des canaux mobilisés (notamment les réseaux sociaux) peuvent accroître la visibilité de l'information et la rapprocher du concept de publicité. Dans cette thèse sont donc à la fois prises en compte l'information reçue et consultée, contribuant à une définition de la transparence plus inclusive, prenant en considération la question de la visibilité.

5.2. Transparence et accountability

Un effort de clarification doit également s'appliquer aux concepts voisins de la transparence, à commencer par la notion d'*accountability*. Définie comme l'exigence pour l'administration de rendre des comptes par rapport aux tâches et aux responsabilités qui lui ont été confiées (Facal & Mazouz, 2013), l'*accountability* est souvent associée à la transparence, car elles sont considérées comme allant de pair dans l'établissement d'une meilleure gouvernance, entendue comme plus démocratique (Tan, 2014). Les deux concepts se retrouvent ainsi dans leur dimension normative, car ils représentent des éléments contre lesquels « personne ne s'oppose » (Bovens, 2007, p. 448).

Ils sont *de facto* souvent utilisés conjointement (Khagram et al., 2013; Sasaki, 2010; Truman, 2007) et régulièrement associés dans la pratique. La meilleure preuve en est l'initiative

de transparence et d'*accountability* (TAI) portée par l'organisation éponyme, dont la mission principale se résume en ces termes : « (T/A Initiative) is a donor collaborative committed to strengthening democracy and development through empowering citizens to hold their governing institutions to account »⁷⁸. Mais quand est-il réellement de la relation qui les unit ? Cette partie entreprend de répondre à cette question dans les perspectives historique, scientifique et juridique avant de clarifier le lien qui existe entre ces deux concepts et celui de confiance.

Établir la genèse complète de la relation entre les deux termes se révèle impossible tant la charge de travail est conséquente, raison pour laquelle nous l'abordons brièvement ici. Il est néanmoins intéressant de noter que le lien entre *accountability* et transparence, s'il est ambivalent et fragile du point de vue empirique, repose sur la même logique, datant de la Grèce antique. Les élus devaient alors rendre des comptes directement aux citoyens, sur la place publique (Elster, 1999). Cette relation est également très présente à l'époque des Lumières : le public doit connaître le fonctionnement des autorités et les processus de prise de décision (la composante transparence) afin de juger des orientations prises et de sanctionner les éventuels comportements répréhensibles (la composante *accountability*) (Schedler, 1999). Elle remonte donc à un passé très lointain, même si leur association au sein des principes de bonne gouvernance, produit des travaux réalisés au cours des dernières années, crée une illusion de récence.

La littérature scientifique traite du lien entre transparence et *accountability* sous différents angles. Il en ressort néanmoins une préoccupation commune : les effets de la transparence sur l'*accountability* sont plus souvent énoncés que vérifiés empiriquement (Hale, 2008; Meijer, 2014) ; car si un niveau de transparence élevé doit générer plus d'*accountability* (Armstrong, 2005), il semble difficile d'en apporter la preuve sans tenir compte d'autres facteurs (Auld & Gulbrandsen, 2010). Cette relation reste prégnante dans le discours contemporain, mais infondée empiriquement. Un consensus paraît néanmoins se dégager à l'égard de la nature de cette relation. Dans la plupart des articles, les auteurs abordent la transparence en tant que dimension de l'*accountability* (Bovens, 2007; Koppell, 2005)⁷⁹. Quelques auteurs, dont Gray (1992), postulent *a contrario* la relation inverse : « the development of accountability [...] increases the transparency of organisations. That is it increases the number of things that are

⁷⁸ Source : <http://www.transparency-initiative.org/>

⁷⁹ Selon Jonathan Koppell, les autres dimensions de l'*accountability* sont respectivement : *liability*, *controllability*, *responsibility*, et *responsiveness*.

made visible, increases the number of ways in which things are made visible, and in doing so encourages a greater openness » (Gray, 1992, p. 415).

La diffusion d'informations par l'administration correspond, selon Mulgan (2012), à la première étape de la réalisation de l'*accountability* de tout gouvernement représentatif. En ce sens, les pratiques de gouvernement ouvert et les lois d'accès à l'information apparaissent comme des prérequis essentiels à l'imputabilité des institutions (*forums*) concernés par ces mesures politiques et juridiques. L'*accountability* est définie par Bovens (2007, p. 452) comme « une relation entre un acteur et un forum, dans laquelle l'acteur a une obligation d'expliquer et de justifier sa conduite, le forum peut poser des questions et juger, et l'acteur peut s'exposer à des conséquences ». La transparence s'impose dans cette approche comme une condition nécessaire mais insuffisante de l'*accountability*. La relation se heurte en effet à au moins deux difficultés : d'abord, cette relation implique que l'information n'est pas uniquement diffusée, mais également comprise ; ensuite, la transparence n'implique pas forcément de conséquences pour la partie divulgateuse d'informations.

Trois auteurs ont également étudié plus en profondeur les relations qu'entretiennent les deux concepts. Pour Fox (2007), il s'agit avant tout de déterminer quels types de transparence et d'*accountability* sont considérés dans l'analyse. Il différencie plusieurs degrés de transparence (*opaque* et *clear*) et d'*accountability* (*soft* et *hard*). La transparence « opaque » correspond à la mise à disposition d'informations, la transparence « claire » à la mise en perspective explicite du comportement des acteurs. L'*accountability* dite « *hard* » se distingue de celle dite « *soft* » dans la mesure où elle comprend la possibilité d'imposer des sanctions. Au-delà de la simple mise à disposition d'informations, la production d'informations sur le comportement d'un acteur institutionnel appelle une réponse de la part de cet acteur, qui doit alors rendre des comptes : « the *capacity to produce answers* permits the construction of the *right to accountability* » (Fox, 2007). Selon lui, des niveaux plus « clairs » de transparence et plus « *soft* » d'*accountability* provoquent ainsi une réponse institutionnelle, qui forme le véritable lien théorique entre les deux concepts.

Hood (2010) définit quant à lui trois types de relations entre les concepts de transparence et d'*accountability*, qu'il nomme « *siamese twins* », « *matching parts* » et « *awkward couple* ». Dans le premier cas de figure, aucune distinction de sens ne s'opère entre les deux concepts, la transparence épousant les contours de l'*accountability* en toutes circonstances. Dans la thèse des « *matching parts* », les deux sont complémentaires en vue de créer une bonne gouvernance. Enfin, transparence et *accountability* ne se combinent pas toujours bien selon l'approche de

l'« *awkward couple* » et peuvent même créer des tensions entre eux en certaines situations. L'auteur expose ensuite plusieurs cadres théoriques (ou visions du monde) qui doivent permettre de dégager quel type de relation, parmi les trois décrites ci-dessus, lie la transparence à l'*accountability*. L'approche théorique de Hood (2010), si elle demeure dépourvue de données, se révèle néanmoins intéressante dans la perspective de recherches futures visant à analyser les liens qui unissent ces deux concepts. Elle a notamment fait l'objet d'une étude empirique au niveau local (au Royaume-Uni), les auteurs mettant en évidence un glissement du scénario « *matching parts* » à « *awkward couple* » (Ferry et al., 2015).

Dans son chapitre sur la transparence, Meijer (2014) expose trois directions caractérisant cette relation. En premier lieu, l'auteur affirme que la transparence peut favoriser l'*accountability* horizontale, ce qu'il qualifie de « *direct route* ». Deuxièmement, Meijer présente une « *indirect route* », qui correspond à un renforcement de l'*accountability* verticale par la transparence. En ce sens, les citoyens jouent le rôle de lanceurs d'alarme (métaphore de la « *fire alarm* »), idée déjà avancée précédemment et fréquente dans la littérature (May, 2007). En troisième lieu, il évoque une relation inverse, dans laquelle la transparence réduit le besoin d'*accountability*, car les parties prenantes rendent des comptes (pouvant ainsi être potentiellement blâmées et sanctionnées) par le biais de la transparence. En ce qui concerne les huit leçons tirées de son analyse théorique, Meijer (2014) insiste sur le fait que l'*accountability* purement citoyenne par l'intermédiaire de la transparence n'est souvent qu'une illusion, en raison principalement de l'inaction relative des citoyens.

Dans un article récent, nous avons montré en nous appuyant sur ces trois auteurs que le contenu de l'information, en fonction de sa nature compromettante ou non, joue un rôle décisif dans l'interaction entre les deux concepts (Mabillard & Zumofen, 2016). Ainsi, le contexte s'avère toujours déterminant lorsqu'il s'agit d'étudier la relation entre transparence et *accountability*. Il convient de noter qu'en fonction de la situation prise en considération, une organisation publique peut être transparente sans être totalement *accountable*, et la réciproque est également vraie. Ce constat appelle à bien distinguer les deux termes et interdit toute confusion, quand bien même transparence et *accountability* sont très souvent complémentaires. La nature plus ou moins sensible de l'information (compromettante ou non) peut également avoir un impact sur la manière dont les deux concepts interagissent (Mabillard & Zumofen, 2017). Selon Gilman et Whitton (2015), il est aussi indispensable, à la fois du point de vue scientifique mais aussi en raison de l'utilité pour les praticiens, de bien distinguer les deux notions : « *meaningful accountability should be the primary focus for public administration practitioners and governments. Accountability is one of the "ends" of democracy. Transparency*

is not an end, but a useful but limited mechanism. Often the tool is viewed as an end in itself, leading to the belief in a self-generating accountability. [However], there is a preference for decisions that can produce favorable, verifiable information rather than long-term policies or programs that would be better but where easily measurable data is not readily available »⁸⁰. La transparence doit selon eux ne pas être considérée comme une fin en soi, car elle peut produire des effets négatifs et ainsi nuire au niveau d'*accountability*.

Du point de vue juridique, les revendications en matière de droit à l'information (les futures lois d'accès à l'information) sont déjà perceptibles aux États-Unis avant le scandale de *Watergate* dans les années 1960. Elles sont intimement liées à la méfiance des citoyens envers l'administration, qui n'a alors pas de comptes à rendre à ses administrés (Wald, 1984). La logique qui sous-tend ces demandes en faveur d'une plus grande transparence est guidée par le fait que les partis d'opposition, les médias et les groupes d'influence pousseront ainsi le gouvernement à rendre des comptes par le biais du plus grand volume d'informations transmises (Roberts, 2002). Plusieurs études se sont penchées sur l'efficacité des lois d'accès à l'information (Worthy, 2010), concluant que les objectifs de transparence et d'*accountability* avaient été atteints, mais pas les autres buts visés (participation, confiance, etc.) en raison d'un projet trop large et trop ambitieux. D'autres articles abordent la mise en œuvre de ces lois et leur impact sur la transparence et l'*accountability* (Kirtley, 2006). De manière générale, les résultats sont contrastés, notamment en raison des réserves émises par l'administration, qui peuvent procéder à moins d'enregistrements (Riddell, 2014). En ce sens, la pratique peut contredire les effets bénéfiques avancés au plan théorique.

Paradoxalement, un niveau de transparence plus élevé peut aussi, dans une perspective inverse, réduire l'*accountability* (Erkkilä, 2012). C'est notamment le cas lorsque la diffusion d'information s'y substitue ; la transparence est dans cette optique considérée comme un stimulant suffisant à l'adoption de bons comportements au sein de l'administration (Meijer, 2007). La transparence et l'*accountability* entretiennent donc une relation ambivalente. Si cette dernière est perçue comme un effet de la transparence administrative, elle peut alors jouer un rôle sur la relation qu'entretiennent la transparence et la confiance.

Il convient d'abord de noter qu'un déficit d'*accountability* a un impact sur le niveau de légitimité des organisations publiques aux yeux des citoyens, et par extension sur leur soutien

⁸⁰ Stuart C. Gilman et Howard Whitton: 'When transparency becomes the enemy of accountability: Reflections from the field'. *PA Times* (American Society for Public Administration).
Source : <https://patimes.org/transparency-enemy-accountability-reflections-field/>.

à l'élaboration de projets politiques, par exemple l'intégration européenne (Kaltenthaler et al., 2010). Dans cette logique, les citoyens placeront leur confiance dans les institutions en fonction du degré d'*accountability* de celles-ci ; la confiance dépend en grande partie des possibilités offertes aux citoyens d'exprimer leurs préférences en termes d'orientations politiques et d'appliquer des sanctions si leur voix n'est pas écoutée (Berman & McNamara, 1999). Dans une démocratie représentative, l'*accountability* se réfère au devoir des élus d'explicitier les choix retenus, d'assurer le bon fonctionnement de l'administration et de faire face aux conséquences, entendues ici comme une sanction prenant la forme d'une défaite électorale (Przeworski et al., 1999).

Dans certains secteurs particuliers, les gouvernements ont répondu à la crise de confiance citoyenne en institutionnalisant le concept d'*accountability*. C'est notamment le cas dans le domaine de la santé au Royaume-Uni, où les normes de surveillance, les règles et les mesures de divulgation des informations (*openness*) ont été accrues (Checkland et al., 2004). A ce propos, O'Neill (2004, p. 269) évoque une « nouvelle culture publique basée sur l'imputabilité et la transparence ». Celle-ci s'appuie sur la loi des chiffres et la volonté de produire des données objectives, se rapprochant d'après l'auteure d'une « culture de l'audit » (Power, 1997) : « The proponents of managerial accountability and transparency claim that they jointly enable us to base judgement on objective criteria rather than on (suspect) expert judgement, on numbers rather than on narrative, and so dispense with trust. The new forms of accountability have been characterised by Michael Power of the London School of Economics and others as amounting to an audit culture » (O'Neill, 2004, p. 270).

Ainsi, la transparence et l'*accountability* sont toutes deux mobilisées dans la pratique courante afin de remédier au déficit de légitimité des institutions et de renforcer la confiance citoyenne dans celles-ci. Ce raisonnement reste néanmoins relativement faible, car les incertitudes à l'égard des effets de la transparence sur l'*accountability*, tout comme l'influence de ces deux concepts sur la confiance, subsistent. Comme mentionné plus haut, la transparence et l'*accountability* sont souvent mobilisées conjointement, de manière interchangeable. De façon similaire, la transparence est parfois considérée comme un substitut à la confiance (Brown et al., 2014). François-Wachter (2010) rappelle que la confiance et la méfiance remontent au début de l'histoire et de la pensée. Dans la *République* de Platon, Glaucon expose le loisir du berger lydien de commettre impunément une injustice grâce à l'invisibilité que lui confère le port d'un anneau magique. En l'absence de visibilité, l'injustice peut ainsi être commise impunément. Selon François-Wachter (2010, p. 192), « la leçon a été entendue ; aujourd'hui, quand on ne croit plus en l'homme, on demande la transparence ! ».

Suivant ce qui a été développé précédemment, les notions de transparence, d'*accountability* et de confiance doivent être clairement distinguées. Nous nous concentrons sur l'effet de la transparence administrative sur la confiance des citoyens, en considérant que le degré de transparence perçue, susceptible de varier selon le niveau d'informations mises à disposition par les organisations publiques, peut également avoir un effet sur la confiance placée par les citoyens dans ces organisations. Il s'agit toutefois, avant de rentrer dans l'opérationnalisation proprement dite des variables mobiliser dans cette thèse, de bien distinguer trois autres notions souvent assimilées à la transparence : les données ouvertes (*open data*), l'e-gouvernement ou gouvernement en ligne (*e-gouvernement* ou *e-gov*) et le gouvernement ouvert (*open government* ou *open gov*).

5.3 Transparence, *open data* et e-gouvernement

Une autre confusion régulièrement présente dans les littératures scientifique et normative concerne la transparence et la mise en ligne croissante des services de l'administration, l'émergence d'applications sur le web (e-gouvernement), ainsi que la publication sur internet de données brutes, souvent considérées comme une modalité ou une composante de la transparence (*open data*), quand le tout n'est pas confondu sous la notion ombrelle de « transparence ». Ce phénomène est principalement dû au fait que la mise à disposition d'informations sur les caractéristiques et les actions des gouvernements (ainsi que de leurs membres) s'accroît partout dans le monde. Afin de mieux expliciter notre approche de la transparence, une clarification s'impose. Une première sous-section est consacrée au phénomène nouveau de l'*open data* et des problèmes que cela pose (5.3.1). Ensuite seront abordés les thèmes de l'e-gouvernance et de l'e-gouvernement (5.3.2). La distinction entre ces différentes notions sera finalement présentée (5.3.3) afin de sortir du flou conceptuel qui prédomine aujourd'hui.

5.3.1 Gouvernement ouvert et open data

Suivant le principe du « gouvernement ouvert » aux citoyens, plus de cent initiatives de type OGD ont vu récemment le jour et se développent en divers endroits et sous des formes différentes, allant du projet local en Inde aux grands programmes soutenus par la BM (Davies & Bawa, 2012). Elle répond en substance aux demandes de transparence, qui émergent elles aussi sur toute la surface du globe (Kalampokis et al., 2011). Le mouvement de l'*open data* influence par ailleurs le comportement des acteurs, lui conférant une importance toute particulière. Les différents classements qui utilisent l'*open data* comme proxy de la

transparence mettent une pression réelle sur les gouvernements, qui peuvent s'y référer pour notamment souligner leur bonne performance. Ils sont également repris par les médias et sont ainsi de plus en plus érigés en outils de mesure⁸¹. De plus, les gouvernements ont le plus fréquemment mis en ligne leur propre portail de données (*open data portals*).

De manière générale, la mise en ligne d'informations relatives aux acteurs et aux actions des administrations s'amplifie. Elle est liée à l'essor du monde virtuel et aux demandes croissantes d'accès gratuit et d'utilisation des données sur internet. Conséquence de cette évolution, l'administration tend à se réinventer en fournissant des informations par rapport à son fonctionnement en ligne ; certains n'hésitent pas à utiliser à ce propos le terme de « gouvernement 2.0 » (Dixon, 2010; Eggers, 2007; Freeland, 2011). A cet égard, O'Reilly (2011) fait une distinction entre gouvernement ouvert et gouvernement 2.0, créé dans une logique économique marquée par la réutilisation des ressources à disposition, suivant la dynamique enclenchée dans les années 1980 sous les gouvernements Reagan et Bush Sr. L'information était alors considérée non pas comme un bien public (*public good*) mais comme une ressource économique (McDermott, 2010). Cette distinction se retrouve dans la problématique actuelle de l'*open data*, comme cela sera spécifié dans le paragraphe y dédié ci-dessous.

Du point de vue théorique, certains auteurs parlent d'un changement de paradigme dans plusieurs pays, qui sont passés de la NGP à la « gouvernance à l'ère digitale » (Dunleavy et al., 2006). Plusieurs groupes d'intérêt promeuvent activement le mouvement, à l'instar de W3C⁸² ou de *Open Government Data*⁸³. Comme mentionné dans les objectifs de cette dernière association, le but est d'accéder librement aux informations détenues par le gouvernement afin de connaître la manière dont les décisions sont prises. Cette fonction de *monitoring* nécessite non seulement l'accès aux informations, mais également la possibilité de les utiliser et de les partager.

Les nouvelles technologies partagent les mêmes visées que la transparence, dont les quatre catégories d'effets mentionnés dans la revue de la littérature (réduction de la corruption, accroissement de la participation et de la confiance citoyenne, efficacité administrative). Ainsi, plusieurs auteurs affirment que les innovations technologiques offrent la possibilité d'améliorer

⁸¹ Nous pouvons ici rappeler le *Global Open Data Index*, qui attribue un score à chaque pays en fonction de 13 critères différents, allant du budget et des dépenses de l'État à des objets spécifiques comme la qualité de l'eau et les émissions de produits polluants. Source : <http://index.okfn.org/place/>.

⁸² Le groupe W3C possède des points de contact dans plus de 31 pays. <http://www.w3.org/>.

⁸³ Source : <http://opengovernmentdata.org/>.

l'action du gouvernement, d'en rapprocher les citoyens et d'aboutir à une meilleure gouvernance (Fountain, 2001; Noveck, 2009). Toutefois, la mise à disposition d'informations ne peut se substituer complètement à la transparence. En effet, nous ne pouvons éluder les questions d'accès à l'information pour tous, de présentation de l'information (surtout dans le cas de données brutes), et de la compréhension de celle-ci. Le risque de se perdre et de se noyer dans la surcharge informationnelle est peut-être le plus grand dans le cas de l'*open data*. M. Janssen et al. (2017) affirment d'ailleurs que de nombreuses initiatives ont jusqu'à présent échoué dans leurs objectifs : « the opening of data has often failed to facilitate the process of better citizens' understanding of the inner workings of government. As such, the public is not empowered and cannot use the data to play an active role in influencing governments through contributing suggestions or participating in decision-making processes ». Allant même jusqu'à parler de stratégie, la préposée croate à la transparence, Anamarija Musa affirme que l'*open data* peut fournir une « voie de secours » pour les responsables politiques⁸⁴. En effet, la mise à disposition de données brutes permet de justifier la transparence d'une autorité publique, alors même que cette publication peut prêter à confusion, voire noyer complètement l'information, phénomène renforcé lorsque le portail *open data* n'est pas facile d'utilisation (ou *user-friendly*). Cet effet pervers doit dans tous les cas faire l'objet d'une forte attention et toujours être considérée dans l'analyse et l'évaluation de la publication de bases de données ouvertes au public. En ce sens, Anamarija Musa conçoit la création de portails *open data* comme une évacuation potentielle et subtile des critiques visant le manque de transparence de plusieurs organismes publics et certains politiciens.

5.3.2 E-gouvernance et e-gouvernement

L'évolution vers un gouvernement plus ouvert a progressé par le biais du développement technologique. L'*open data* et l'*open government*, qui prend souvent la forme de l'e-gouvernement, ne sont pas des phénomènes isolés. Il sont immergés dans la nouvelle vague de diffusion des savoirs en ligne, qui touchent une multitude de domaines : *open innovation*, *open education*, *open knowledge*, etc. (Berry, 2008). Du point de vue administratif, nombreuses sont les organisations qui désormais possèdent un site web et publient des informations en ligne. Les États-Unis en ont par exemple fait une priorité (Robinson et al., 2009). Cette démarche est compréhensible, car si la transparence repose sur les deux piliers principaux que sont l'information et la participation, alors « l'utilisation des technologies de l'information et de la

⁸⁴ Lors de la *9th Trans European Dialogue Conference*, qui s'est tenue les 4 et 5 février 2016 à Ljubljana (Slovénie) et au cours de laquelle l'auteur ainsi que Mme Musa étaient invités en tant que discutant, cette dernière a affirmé : « For politicians, open data may be a subtle exit on transparency ».

communication (TIC) par les administrations publiques [...] constitue une occasion inédite pour sa réalisation » (Sautereau, 2014). Les nouveaux médias, comme les réseaux sociaux, offrent en ce sens de réelles opportunités d'accroître les interactions entre citoyens et autorités publiques, bien que les obstacles demeurent nombreux⁸⁵.

Cette nouvelle forme de gouvernance, rebaptisée e-gouvernance, promeut des objectifs analogues à ceux de la transparence. Par l'intermédiaire d'un gouvernement plus ouvert, il s'agit de mettre fin aux pratiques opaques, voire secrètes de l'administration (McDermott, 2010). Encore une fois, les concepts sont souvent entremêlés sans distinction, comme le font remarquer Aikins et Krane (2012, p. 87) : « the use of Internet technology to further citizen participation is believed to hold great promise to enhance citizen participation and democratic governance by allowing citizens to access public information and interact with government officials, by promoting better accountability of public officials to citizens through efficient and convenient delivery of services ».

Selon Linders et Copeland Wilson (2011), le gouvernement ouvert est composé de trois dimensions principales : transparence, participation du public et collaboration. Concept multifacette, il est difficile à appréhender dans son ensemble, et par conséquent orienté dans sa mesure. Du point de vue plus « pratique », il demeure toutefois essentiel de le mesurer pour pouvoir l'évaluer. En effet, pour reprendre la célèbre maxime de Drucker (1954), « what gets measured, gets managed ». Par rapport au gouvernement ouvert, la transparence peut être tout à la fois une manière de l'aborder, un objectif et une finalité (Linders & Copeland Wilson, 2011). Toutefois, la plupart des études butent sur des écueils d'ordre conceptuel, et en raison du développement somme toute très récente du gouvernement ouvert (Piotrowski, 2017), qui vise ambitieusement à « réinventer le gouvernement » (Yildiz, 2007). La notion de gouvernement ouvert est souvent abordée dans une logique de processus. Wirtz et Birkmeyer (2015, p. 2) le définissent comme « a multilateral, political, and social process, which includes in particular transparent, collaborative, and participatory action by government and administration ». Quatre dimensions le caractérisent principalement, malgré les multiples définitions et interprétations dont il fait l'objet : la publicisation des lois et des données administratives, le droit à l'information (notamment les lois d'accès à l'information), le niveau de participation citoyenne et les mécanismes de réponse de la part de l'administration en cas de requêtes citoyennes, dans une logique de processus (Botero et al., 2015). Ces quatre critères ont

⁸⁵ Concernant l'usage des réseaux sociaux par les villes suisses, voir notamment l'article d'opinion rédigé par Raphaël Zumofen dans le quotidien *Le Temps* : « La lente adoption des réseaux sociaux par les villes suisses ». Source : <https://www.letemps.ch/opinions/lente-adoption-reseaux-sociaux-villes-suisses>.

servi à élaborer un index de gouvernement ouvert, en fonction des différents pays étudiés : l'*Open Government Index*⁸⁶.

Une contribution récente de Grimmelikhuijsen et Feeney (2017) creuse les déterminants qui expliquent l'adoption du gouvernement ouvert et proposent par la même occasion trois dimensions, dont une nouvelle, l'accessibilité (les deux autres étant toujours liées aux enjeux de transparence et de participation. Selon les auteurs, les déterminants peuvent être regroupés en trois catégories : structurel et organisationnel, culturel et organisationnel, environnement organisationnel. La transparence n'y est considérée que comme une composante du gouvernement ouvert, celui-ci étant fortement influencé par les développements sur le plan technologique. Les auteurs s'accordent toutefois avec les précédentes études sur le sujet, reconnaissant une évolution phénoménale des initiatives de type *open government*, souvent rattachées au concept de transparence. Un panorama de ces initiatives, soulignant l'ampleur du mouvement, a récemment été présenté dans un ouvrage de Kok (2018).

Le gouvernement ouvert, notamment à travers l'e-gouvernement, vise également à renforcer les prestations destinées aux usagers des services de l'administration, dans une logique de moindre coût (Gore, 1993). Dans une perspective normative, il remplit quatre fonctions (K. Janssen, 2012) : d'abord, il renforce le niveau de transparence et d'*accountability* de l'administration. Ensuite, il encourage la participation citoyenne aux processus de prise de décision. Ceci passe notamment par la prise en compte et le traitement de *feedbacks* sur les forums de discussion en ligne ou les réseaux sociaux (Piotrowski et al., 2018). Il joue aussi un rôle de catalyseur en matière d'innovation et de croissance économique. Enfin, il permet d'améliorer l'efficacité des services publics. Chen et al. (2012) ajoutent qu'il est important d'étudier la relation entre d'une part la satisfaction citoyenne par rapport à l'e-gouvernement, et d'autre part la confiance dans les institutions. Il s'agit néanmoins de distinguer la notion de gouvernement ouvert, plus large, du concept de transparence. D'une part, le gouvernement ouvert permet la mise à disposition d'un plus grand volume d'informations, mais se heurte aux mêmes obstacles que l'*open data*. Encore une fois, il s'agit de ne pas confondre information disponible et *empowerment* des citoyens, même si le gouvernement ouvert tend à renforcer la transparence. D'autre part, l'e-gouvernement sert des objectifs plus larges, notamment l'intégration des personnes aux processus (aménagement et contrôle des prestations), la gestion de l'information et des connaissances, et l'optimisation de la chaîne de création de valeur (Thom & Ritz, 2013). Mais aussi le traitement sur internet de certaines prestations auparavant

⁸⁶ L'index est disponible à cette adresse : http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf

délivrées dans les bâtiments de l'administration et qui nécessitaient le déplacement des personnes. Il y a donc une visée d'efficience et de légitimité qui dépassent les effets bénéfiques attendus de la transparence.

Ainsi, le gouvernement ouvert accompagne le processus qui cherche à renforcer des pratiques administratives plus transparentes. Il est envisagé par certains auteurs comme un objectif plus vaste, la transparence comme un moyen de l'atteindre ; l'ouverture est la direction, la transparence la voie qui permet d'y arriver (Sandoval-Almazán, 2015). Dans cette thèse, le thème de l'e-gouvernement (et plus généralement de l'e-gouvernance) ne sera pas traité, tandis que le gouvernement ouvert sera abordé sous l'angle de la participation des citoyens. En effet, la recherche d'informations en ligne et leur utilisation par les individus peut certainement impacter leur perception de la transparence administrative et, partant de cette hypothèse, influencer sur leur niveau de confiance (Nye et al., 1997). Une des rares études consacrées à la relation entre e-gouvernement et confiance a néanmoins démontré qu'il n'existe pas d'effet significatif de la consultation de sites web du gouvernement fédéral américain sur la confiance des citoyens et la perception d'efficacité (West, 2004).

5.3.3 *Open data, e-gouvernement et transparence : une distinction fondamentale*

Conformément à ce que nous venons de présenter, les notions de transparence, d'anticorruption, de droit à l'information et de gouvernement ouvert sont souvent associées sans distinction (Nam, 2012), en dépit de la nécessaire clarification conceptuelle qui s'impose. Néanmoins, la transparence est décrite par Wirtz et Birkmeyer (2015) dans leur revue de la littérature comme un pilier ou une dimension téléologique du gouvernement ouvert. Les auteurs distinguent ainsi ce concept de la transparence, de la participation et de la collaboration. Pour leur part, Meijer et al. (2012, p. 14) différencient la *vision*, qui correspond à la transparence et la *voice*, qui renvoie à une logique de participation. En tant que *vision*, la transparence n'est qu'une composante du gouvernement ouvert. Elle inclut à la fois la diffusion passive et active d'informations, mais n'engendre pas forcément la participation des citoyens (Pasquier & Villeneuve, 2006a). Elle peut aussi être considérée comme une dimension ou un principe du gouvernement ouvert, en vue d'accroître la confiance, dans une approche plus normative (OCDE, 2017b).

La confusion la plus significative reste néanmoins celle qui règne entre *open data* et transparence, notamment en raison du flou qui entoure la notion de transparence. Ainsi le mouvement de l'*open data*, en exigeant la transmission d'informations brutes sur le fonctionnement de l'administration et les processus de prise de décision législative et exécutive,

croit se substituer à la transparence. Ce raisonnement trouve sa légitimité dans la meilleure gouvernance qui doit découler d'une telle évolution, en augmentant la participation (Peristeras et al., 2009), ou en accélérant la croissance économique (Kaufmann, 2005). De plus, l'ouverture des gouvernements via la mise à disposition d'informations est une condition nécessaire à la réalisation de la transparence (M. Janssen & Van den Hoven, 2015). Or un tel raisonnement se heurte à plusieurs obstacles. Au-delà des problèmes d'accès à l'information, partiellement résolus par le biais de l'*open data*, les citoyens demeurent confrontés à l'interprétation des données disponibles. Maguire (2011) s'interroge par exemple sur le sens à donner aux dépenses administratives mises en ligne et parfois critiquées hors contexte. L'auteur précise ainsi que même les mouvements en faveur de la transparence avouent volontiers que l'*open data* n'est qu'une étape – nécessaire mais insuffisante – et que les individus doivent apprendre à s'approprier et à utiliser l'information. Ruijter et al. (2018) concluent à ce propos que seul un cadre cognitif partagé, qui doit faire sens en fonction du contexte, et des bases de données de grande qualité peuvent améliorer la dynamique de collaboration entre autorités publiques et citoyens. Ceci rejoint l'idée déjà avancée par Heald (2006), qui relie la notion de transparence « effective » à un public réceptif, capable de traiter, de digérer et d'utiliser l'information reçue.

Plus concrètement, la différence entre *open data* et transparence peut être abordée sous trois angles théoriques distincts. D'abord, il est possible de considérer qu'une culture mieux établie de transparence administrative favorise l'éclosion du mouvement *open data* dans le secteur public. Ici, la transparence est ainsi perçue comme un prérequis au développement de l'*open data* (Safarov, 2018). Ensuite, dans une approche plus large de l'*open data*, visant à encourager l'innovation et à améliorer l'*accountability*, la transparence est considérée comme un but, faisant partie d'une liste plus large d'objectifs à réaliser (M. Janssen et al., 2017). Enfin, et de façon plus importante, l'*open data* permet avant tout la publicité (soit le fait de rendre public), sans garantir la transparence, un raisonnement qui doit être inversé dans la perspective de Naurin (2006). Cette dernière remarque fait à nouveau écho aux traits distinctifs de la transparence et de la publicité avancés au début de notre partie conceptuelle. En effet, mise à disposition de l'information ne signifie pas consultation, compréhension automatique, utilisation des ressources et formation d'une opinion éclairée même si, encore une fois, elle constitue un prérequis nécessaire. A cet égard, Hecló (1999) rappelle que la sur-simplification (*oversimplification*) d'une réalité complexe à l'aide d'une base de données est à même de créer une perception superficielle (*superficial knowingness*) au détriment d'une connaissance éclairée (*informed knowledge*) des affaires publiques. Dans la même veine, information disponible ne signifie pas directement *empowerment*. Ces différentes dimensions sont mobilisées ici afin

d'étudier les liens entre exposition à l'information, transparence perçue et confiance des administrés.

Il convient également de souligner qu'*open data* n'équivaut pas à accès à l'information, pour au moins deux raisons. Premièrement, elle a d'abord été pensée comme un partage de données à l'ensemble des acteurs, dans le but de conduire des recherches. Les premières références à ce terme remontent aux années 1970, dans un contexte bien spécifique : « The earliest appearance of the term “open data” in a policy context appears to come from science policy in the 1970s: When international partners helped NASA operate the ground control stations for American satellites, the operative international agreements required those partners to adopt an “open-data policy comparable to that of NASA and other U.S. agencies participating in the program, particularly with respect to the public availability of data”⁸⁷ » (Yu & Robinson, 2012, p. 189). Le terme a par la suite été récupéré et « galvaudé », donnant lieu à la confusion récurrente entre *open data* et transparence, confusion qui se retrouve dans de nombreux projets relatifs à cette thématique (pour plus d'exemples, cf. Huijboom et Van den Broek (2011)). Deuxièmement, l'*open data* est un peu le fait du prince, qui distille l'information selon son bon vouloir, contrairement au droit d'accès, conçu comme un vrai pouvoir du citoyen. En effet, le droit à l'information recouvre une réalité différente, accordant aux usagers la possibilité de consulter les documents détenus par l'administration, et non pas ceux qui sont rendus publics à la discrétion de l'autorité publique détentrice de ces documents. Si ces deux démarches peuvent être considérées comme complémentaires, elles ne peuvent dans tous les cas pas être confondues, l'une n'étant pas substitutive de l'autre.

Enfin, les quatre catégories mises en avant par Thom et Ritz (2013, pp. 184-185) permettent de mieux distinguer l'e-gouvernement (ou cyberadministration) de la transparence. En effet, la cyberadministration recouvre les prestations suivantes, qui dépassent les enjeux inhérents à la mise à disposition d'informations par une organisation publique :

- l'approvisionnement électronique et la production (pratiques d'*e-procurement*, appels d'offre en ligne, transactions électroniques) ;
- les prestations publiques électroniques (guichets virtuels, par exemple déclaration d'impôts en ligne) ;
- la collaboration électronique interne (affaires internes, intranet, ou encore archivage électronique) ;

⁸⁷ *Memorandum of Understanding on Remote Sensing*, U.S.-It., May 9, 1974, 26 U.S.T. 3078, 3080.

- la démocratie électronique (forums de discussion et participation électorale en ligne).

5.4 La transparence : Enjeux définitionnels et opérationnalisation

La transparence demeure donc une notion polysémique et multidimensionnelle, qu'il faut appréhender différemment en fonction du contexte. Elle reste un « concept aux contours mal définis et surtout une pratique d'une très grande diversité suivant le type d'organisation concerné, l'État et la culture politique en vigueur » (Pasquier, 2013, p. xii). Selon Hood (2007), c'est un concept plus fréquemment invoqué que vraiment défini. Plusieurs raisons expliquent ces difficultés définitives, notamment le fait que la transparence est un objet d'étude interdisciplinaire (Garsten & De Montoya, 2008; Heald & Hood, 2006; Lathrop & Ruma, 2010). Rien qu'en science politique, Grigorescu (2003) a recensé pas moins de douze définitions. Le concept de transparence a également été largement utilisé en communication (Aïm, 2006), en droit (Ackerman & Sandoval-Ballesteros, 2006; Fenster, 2010), en études de gestion (Flyverbom & Krause Hansen, 2011) et du développement (Banerjee et al., 2015; Nelson, 2001), en éthique (Lemarchand, 2014), en économie (Singh, 1997), en Relations Internationales (Larkin, 2016; Sokolova, 2018) et en Administration Publique (Cucciniello et al., 2017; Hood, 1991; Piotrowski, 2007). Or selon le champ disciplinaire, la transparence prend des significations et suscite des enjeux différents.

Afin de mieux expliciter les dimensions retenues dans le cadre de cette thèse, qui se concentre sur les perceptions de la transparence dans une perspective citoyenne, nous reviendrons en premier lieu sur les valeurs intrinsèque et instrumentale du concept (5.4.1). Ensuite sera abordé le processus de médiation, important dans une dynamique d'échange informationnel (5.4.2). La sous-section suivante sera consacrée aux différentes formes que prend la transparence dans la littérature scientifique, afin de clarifier l'approche que nous privilégions (5.4.3). Une typologie des définitions existantes sera ensuite établie, qui doit nous aider à mieux cerner l'état de l'art (4.4.4). Avant d'aboutir à l'opérationnalisation du concept, il s'avèrera nécessaire de distinguer les notions de transparence et de transparence perçue (5.4.5). Enfin, les dimensions de la transparence retenues dans le cadre de cette thèse seront présentées (5.4.6).

5.4.1 Valeur intrinsèque et valeur instrumentale

Il convient d'abord d'effectuer une distinction fondamentale entre valeur *intrinsèque* et valeur *instrumentale* de la transparence. Si les deux sont souvent mobilisées (Backer, 2013), la transparence est dans le premier cas considérée comme une fin en soi. Ainsi, le principe de

publicité loué par les philosophes des Lumières constitue un but à atteindre, car il incarne le bien en opposition à la nature malfaisante du secret (Venturelli, 1995). Dans la conception de Bentham, la publicité est entendue comme une vertu nécessaire dans un système basé sur la méfiance. Le citoyen devient alors un acteur dans ce système, au sein duquel il exerce une fonction de surveillance (Splichal, 2002). Selon Papakostas (2012), les États démocratiques modernes doivent permettre d'atteindre un certain niveau de scepticisme pour que les citoyens puissent évaluer et donner un sens aux actions et aux décisions prises par les gouvernants. Ce processus d'ouverture incombe aux autorités elles-mêmes. Du point de vue politique, la transparence peut aussi être comprise en démocratie comme un droit fondamental pour les votants de connaître les actions de leurs représentants (Bowles et al., 2014).

La valeur intrinsèque de la transparence est toutefois sujette à débat, à l'image du *pharmakon* décrit ci-dessus. De plus, Philonenko (1984, p. 121) montre que « la transparence n'est pas fin en soi : elle n'est que le moyen du jugement qui élève ou renverse ». Sans jugement clairvoyant, la transparence reste une catégorie esthétique. Elle est en revanche indispensable au jugement, de par la diffusion de l'information. Mais comme l'écrit Philonenko (1984, p.121), « il faut voir pour juger et non pas se borner à voir ». Autrement dit, l'information dépend de ce qui en est fait, relativisant ainsi la portée positive attribuée à la valeur intrinsèque de la transparence.

Bien sûr, le cheminement intellectuel de Rousseau l'amène à penser la transparence comme un prérequis au jugement éclairé, qui ne peut être émis dans l'obscurité. Néanmoins, plusieurs distorsions ultérieures ont souvent fait de la transparence une fin en soi, un synonyme de pureté (au sens éthique du terme) et de clarté (Philonenko, 1984). Ainsi a-t-elle été poursuivie pour elle-même, car elle représente « un état éthique sensé de la société » (Catellani et al., 2015, p. 71). En ce sens, elle est souvent associée à d'autres concepts fortement chargés de valeur et de sens, comme la confiance (voir i.e. Bentele & Seiffert, 2009). Considérée comme un idéal communicatif, la transparence rejoint alors l'idée de fin en soi, car elle constitue le nouveau paradigme de référence, « une croyance profondément enracinée [qui] se trouve tout autour de nous » (Bianchi, 2013).

Cependant, la légitimation de la transparence par les effets bénéfiques attendus lui confère une valeur instrumentale ou opérationnelle. En ce sens, elle vise à atteindre des intérêts et des objectifs. Déjà présente au temps des Lumières, cette réflexion porte au départ sur la délibération, rendue possible grâce à la publicité. Or la délibération est essentielle à la légitimité démocratique et à la réalisation de la justice publique dans la philosophie de Kant (Chambers,

2004). Les réserves soulevées plus haut amènent certains auteurs à dénigrer la valeur intrinsèque de la transparence et à insister sur sa portée purement instrumentale (Bannister & Connolly, 2011a; Heald & Hood, 2006). Selon Heald (2006), il faut résister à la tentation d'élever la transparence à sa valeur intrinsèque et se concentrer sur sa valeur instrumentale. L'auteur indique que la transparence est liée à un ensemble d'autres objets⁸⁸ avec lesquels elle peut développer des synergies mais également des *trade-offs*. Il est donc essentiel pour une organisation publique de mettre en balance ce qu'elle peut gagner et perdre par rapport à ces objets en fonction du niveau de transparence qu'elle (s')impose.

Poursuivant le développement théorique de Heald (2006), nous rejetons dans le cadre de cette thèse la valeur intrinsèque de la transparence, qui présente un fort biais normatif. Nous suivons en ce sens Bianchi (2013), qui écrit que « [l'information] ne possède aucune valeur intrinsèque, car celle-ci dépend avant tout du contexte. L'information peut être, et est, utilisée de façon purement instrumentale ». De plus, nous nous plaçons du point de vue des citoyens et de leurs perceptions, et non pas du point de vue des organisations publiques. Nous préférons ici la valeur instrumentale de la transparence, dans le but de confirmer ou d'infirmer l'effet qu'elle produit sur la confiance des administrés.

5.4.2 La transparence médiée

Comme nous l'avons mentionné dans notre revue de la littérature, la transparence s'est progressivement muée en une relation entre citoyens et système politico-administratif, dans laquelle l'État met à disposition des informations sur son fonctionnement et ses décisions afin de rendre ses activités visibles au public (Meijer, 2009). Ce développement fait écho au concept voisin d'*accountability*, suivant la même logique (Rawlins, 2009) : l'État doit faire preuve d'ouverture et rendre des comptes à ses citoyens, acceptant par extension de s'exposer à une évaluation externe de son fonctionnement (Florini, 2000a). Les notions de contrôle et d'évaluation, bientôt soutenues dans l'argumentation par la participation, apportent une dimension supplémentaire à la transparence. Alors que dans les premières définitions la transparence se limite à « lever le voile du secret » (Davis, 1998, p. 121) ou au critère de clarté : « the ability to look clearly through the windows of an institution » (Den Boer, 1998, p. 105), les définitions ultérieures intègrent ces nouveaux éléments. Bauhr et Nasiritousi (2012, p. 11) proposent ainsi la définition suivante : « the release of information that is relevant for evaluating institutions ».

⁸⁸ Dans l'ordre : effectivité / confiance / accountability / autonomie et contrôle / confidentialité, sphère privée et anonymat / impartialité (*fairness*) / légitimité.

Dans le même ordre d'idée, une des plus récentes définitions, qui fait autorité dans le champ scientifique, considère que la transparence doit permettre aux citoyens de contrôler et d'évaluer le fonctionnement de l'administration : « transparency is the availability of information about an organization or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance » (Grimmelikhuijsen & Welch, 2012; Meijer, 2013). De plus, l'émergence des nouvelles technologies implique un processus de médiation, en ce sens que l'interface informatique entre l'administration et les citoyens peut influencer sur cette relation. Meijer (2009) parle à ce sujet de « transparence moderne ». Ce constat met en exergue la nécessité pour les usagers de s'approprier l'information (en ligne) et de l'utiliser. Cotterrell (1999, p. 419) indique à cet égard que la transparence doit être comprise comme un processus : « transparency as a process involves not just availability of information, but active participation in acquiring, distributing and creating knowledge ».

Le processus de médiation est important, car la transparence ne peut être réduite à la simple transmission d'informations. Il s'agit alors plutôt d'une politique de *disclosure*, qui se rapproche du mouvement *open data* évoqué plus haut. Dans le cas de la mise en ligne d'informations et de documents administratifs, Meijer (2009) rappelle que le débat est houleux sur les effets de cette évolution ; pour certains, elle permettrait de mieux évaluer la performance de l'administration et renforcerait en ce sens l'*accountability* ; pour d'autres, elle aurait des effets pervers, dont l'érosion de la confiance, en raison de l'incertitude due à la surcharge informationnelle (O'Neill, 2002a). En revanche, l'utilisation croissante d'internet crée une demande informationnelle, car elle donne la possibilité de répondre et de réagir, et ce n'importe où et n'importe quand, à condition d'être connecté (Margetts, 2011). Si le risque d'infobésité reste présent, certains estiment que l'évolution technologique entraîne une augmentation certaine de la transparence : « In every walk of life, whichever way you turn, technology has dramatically increased transparency » (Oliver, 2004, p. 23). Au contraire, Lash (2002) reste très critique envers les phénomènes de digitalisation et de médiatisation, préférant parler de « l'âge de la désinformation » face au flux croissant d'informations disponibles. Dans la même veine, Gupta (2010) parle de citoyens « noyés » par la mise à disposition trop importante de contenus en tous genres.

En conclusion, il s'agit donc de garder à l'esprit que le processus de médiation induit par l'évolution technologique peut influencer la perception des usagers vis-à-vis de la transparence administrative, en fonction de leur utilisation et de la nature du contenu informationnel. Il est possible que ce nouveau mode de communication ait un effet négatif sur la confiance, en remplaçant le contact en face-à-face qui prévalait jusqu'alors (Meijer, 2009). Il convient

également de mentionner que les autres types de médias (radio, télévision, journaux), plus traditionnels, jouent un rôle dans la formation des opinions. L'intensité du phénomène dépend évidemment du contexte, tels que nous l'avons souligné plus. Il est très probable que l'influence sur la transparence et l'opinion soient plus élevées dans un environnement plus conflictuel (*adversarial environment*).

5.4.3 Formes et niveaux de transparence

L'imprécision et la complexité qui caractérisent la transparence relèvent souvent de la confusion des formes et des niveaux pris en considération. A ce propos, Liem (2007, p. 13) avance avec pertinence que : « the imprecise meaning of transparency and its connection with related concepts constitute one problem area that deserves closer attention [...] when transparency is analyzed, it is often done at a rather abstract level ». Ce fort degré d'abstraction empêche souvent de bien cerner le type d'informations en jeu et les acteurs à qui l'information est destinée (Oztoprak & Ruijer, 2016). Il s'agit donc dans un premier temps d'identifier les différentes formes de transparence⁸⁹.

La première catégorie se réfère à la diffusion proactive et volontaire de l'information par l'administration. Si elle semble intuitivement représenter le type de transparence le plus simple, elle est la moins codifiée de toutes (Pasquier, 2011)⁹⁰. Elle peut prendre des formes diverses, que ce soit en ligne (sur les sites internet, dans les rapports annuels), en version papier, à la télévision, à la radio et même en direct, par le biais de l'accès public aux débats. Certains auteurs excluent cependant cette dernière forme de la transparence, en créant une catégorie particulière du gouvernement ouvert, appelé « *voice* » (Meijer et al., 2012). Le développement des nouvelles technologies a par ailleurs permis d'accélérer le mouvement (Cuillier & Piotrowski, 2009). Il reste à prouver que cette forme de transparence, appelée active et dirigée par le gouvernement, reflète toujours les besoins et les intérêts de la population (Pasquier, 2011). C'est précisément sur ce point que se focalisera notre thèse.

⁸⁹ Oztoprak et Ruijer (2016) soulignent les questions principales qui entourent la diffusion de l'information. A l'aide de la littérature existante, ils affirment qu'il faut d'abord identifier le type d'information (processus ou décision), ensuite la diffusion elle-même (directe ou indirecte), et à quel moment (en temps réel ou rétrospectivement). Les directions décrites par Heald (2006), soit la transparence verticale et horizontale, doivent permettre de répondre à la question « où » ? Enfin, à la question « comment ? », les auteurs mettent en avant les différentes formes de la transparence – active, passive, immédiate – et affirment encore qu'il faut se préoccuper de l'effet produit : nominal (priorité à la quantité) ou effectif (priorité à la qualité).

⁹⁰ Si elle n'est certes pas toujours très codifiée, plusieurs éléments, notamment au niveau de la jurisprudence, invitent à nuancer cet argument. En Valais par exemple, le terrain qui nous intéresse plus particulièrement ici, le Tribunal cantonal a affirmé qu'« il n'appartient pas à une autorité de choisir quel document elle entend communiquer et de s'écarter de ceux dont elle ne partage pas les conclusions » (arrêt du 10 novembre 2017).

La deuxième catégorie correspond à la transparence dite passive, en opposition à la forme active. Elle se concentre sur les requêtes qui sont adressées à l'administration, dans le but d'avoir accès à des documents au premier abord indisponibles, d'où son caractère passif. Comme mentionné dans la revue de littérature, elle se rapporte à l'évolution des lois d'accès à l'information, qui ont vu leur nombre exploser depuis les efforts initiaux du député suédois Chydenius pour convaincre ses collègues qu'un gouvernement fonctionne mieux s'il partage les informations en sa possession (Metcalf, 2014). En dépit de quelques succès, l'efficacité de ces lois reste à démontrer. Nous ne nous intéresserons toutefois pas ici à cet aspect en particulier.

La troisième et dernière catégorie concerne le phénomène en expansion des lanceurs d'alerte (*whistleblowers*), même s'il est moins récent que ce qui est régulièrement avancé. L'affaire du Watergate au début des années 1970, avec les révélations du numéro 2 du Federal Bureau of Investigation (FBI) Mark Felt aux journalistes du *Washington Post*, en est la preuve (Piotrowski, 2007). Dans ce cas de figure, appelé transparence « immédiate » (Tapscott & Ticoll, 2003, p. xiii), la perspective se trouve renversée : ce n'est plus l'administration qui transmet l'information, puisque celle-ci est directement (sur internet) ou indirectement (à travers les médias contactés) diffusée auprès de la population (« *forced transparency* »). Ce type de transparence éveille encore une fois de nombreux débats, à l'égard notamment du respect de la sphère privée et de la protection des employés de l'administration, même si la notion de sphère privée varie d'un contexte culturel à un autre (Kitiyadisai, 2005). Il ne sera pas traité en profondeur ici, en raison surtout de son caractère changeant et imprévisible. Il faudrait en effet attendre qu'un tel phénomène de *whistleblowing* se produise pour conduire une étude empirique.

Toutefois, au vu de son actualité et de sa pertinence dans les études d'Administration Publique, nous consacrons tout de même quelques lignes aux lanceurs d'alerte. Leur protection au sein des organisations publiques varie grandement d'un pays à l'autre, en fonction des lois existantes sur le travail et l'emploi dans le secteur public (Bauhr & Grimes, 2012). Question sensible, elle a récemment fait l'objet d'un projet européen sur la protection des lanceurs d'alerte, qui a fixé de nouvelles conditions ambitieuses : toutes les entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 10 millions d'euros ou plus de 50 salariés, et les municipalités de plus de 10.000 habitants devront établir une procédure interne claire, basée sur un système de signalement à trois échelons (à l'interne, auprès des autorités compétentes, envers le public)⁹¹.

⁹¹ Source : Actualité de la Commission européenne (23.04.2018).

En Suisse, Junod (2018) rappelle que la jurisprudence du TF est restée inchangée et que l'approche demeure minimaliste, mais que celle-ci devrait changer sous la pression de ses voisins et d'organisations internationales particulièrement actives, ainsi que de nombreuses OSCs, à l'image du mouvement *whistleblowerprotection.eu*⁹².

A cet égard, le Conseil de l'Europe a adopté une recommandation – soit un instrument juridique adopté par le Conseil des Ministres, l'organe décisionnel du Conseil – adressée à l'ensemble des États membres en 2014 déjà. Celle-ci recouvre notamment les aspects suivants : la mise en place de mécanismes permettant une action rapide suite à la révélation d'informations ; l'interdiction de représailles pour autant que les motifs du lanceur d'alerte soient valables ; le respect de la confidentialité et de l'identité de la personne à qui l'information a été transmise, selon les souhaits exprimés par le lanceur d'alerte⁹³. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a pris la défense des lanceurs d'alerte à plusieurs reprises, s'appuyant sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme⁹⁴. Un cas particulier (*Heinisch v. Germany*) peut être mentionné ici, puisqu'il concerne une plainte déposée par Madame Brigitte Heinisch contre la République fédérale allemande en 2008. La CEDH a tranché en faveur de la plaignante, qui avait été renvoyée suite à la révélation d'informations sur le manque de personnel et d'hygiène au sein de l'institut de santé dans lequel elle travaillait. La Cour a admis qu'il y avait dans ce cas précis violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme⁹⁵.

En Suisse, l'article 293 du code pénal stipule que « celui qui aura livré à la publicité tout ou partie des actes, d'une instruction ou des débats d'une autorité qui sont secrets en vertu de

Source : https://ec.europa.eu/commission/news/whistleblower-protection-2018-apr-23_fr.

⁹² Ce mouvement regroupe en mars 2019 plus de 85 organisations. Il est constitué principalement de syndicats, d'organisations non-gouvernementales et d'associations de journalistes.

Source : <https://whistleblowerprotection.eu/>.

⁹³ Recommandation du Conseil de l'Europe CM/Rec(2014)7. *La protection des lanceurs d'alerte*.

Source : <https://edoc.coe.int/fr/liberts-fondamentales/6905-la-protection-des-lanceurs-d-alerte.html>.

⁹⁴ *Convention européenne des droits de l'homme*. Titre I, droits et libertés, Art. 10 : « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

Source : https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf.

⁹⁵ Cour européenne des droits de l'homme. *Case of Heinisch v. Germany* (Application no. 28274/08). Jugement rendu le 21 juillet 2011 (final le 21 octobre 2011).

la loi ou d'une décision prise par l'autorité conformément à la loi, sera puni de l'amende »⁹⁶. Souvent présenté comme étant en contradiction avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, il a fait l'objet d'attaques par plusieurs parlementaires, qui visaient à l'abroger (cf. initiative parlementaire déposée par Josef Lang le 30.09.2011). Cet article 293, qui n'a plus d'équivalent dans de nombreux pays, a été modifié dans l'intervalle et prévoit désormais que « l'acte n'est pas punissable si aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'opposait à la publication » (al. 3). Si la pesée des intérêts est ainsi renforcée, les journalistes devront toujours veiller à ce que l'information publiée, de nature sensible, demeure opportune. Concernant le TF, il a de la peine à suivre le mouvement, comme mentionné plus haut, et reste en-deçà des attentes formulées au niveau européen (Junod, 2018).

Les niveaux identifiés ci-dessus – communication active, passive et impromptue – peuvent s'appliquer, dans des dynamiques différentes, aux trois formes de pouvoir que connaît l'État : exécutif, législatif et judiciaire. Si ce point ne fera pas l'objet d'une analyse approfondie dans cette thèse, force est de constater que la transformation (le changement de paradigme) de la communication touche toutes les autorités publiques, désormais soumises au même défi : celui de la transparence documentaire (Cottier, 2009). Nous pouvons nous attarder quelque peu sur la communication judiciaire, qui ne peut esquiver le débat sur la relation entre les gouvernants et les gouvernés, ainsi que les modalités de contrôle, de plus en plus saillantes dans les systèmes démocratiques. Voermans (2007, p. 149) indique que « Transparency, openness, a more efficient delivery of justice, and new forms of interaction between politics and the judiciary are the modern buzzwords in debates on the accountability and legitimacy of non-elected organizations ». La communication judiciaire est certes régie par un cadre normatif moins développé, en comparaison avec l'exécutif, mais la transparence documentaire est relativement plus développée. Il est par exemple clair que les procédures pendantes y échappent, tandis que la LTrans s'applique aux tribunaux fédéraux pour ce qui concerne les dispositions matérielles, comprenant plus particulièrement le régime d'exceptions et le concept de document officiel. Cottier (2009) conclut que les acteurs du monde judiciaire devront se montrer plus proactifs, précisant que « de même qu'ils ont dû prendre le train de la communication active classique, les juges devront, tôt ou tard, prendre celui de la communication participative » (p. 9). Ces points communs et spécificités propres à la justice devraient susciter un intérêt croissant, et

⁹⁶ *Code pénal suisse*. Livre 2 : Dispositions spéciales, Titre 15 : Infractions contre l'autorité publique, Art. 293 : Publication de débats officiels secrets. Source : http://www.loisuisse.ch/fra/sr/311.0/311.0_033.htm.

stimuler des études ultérieures sur le sujet, mais s'écartent fortement des enjeux soulevés dans ce travail.

Il faut ensuite distinguer plusieurs approches de la transparence. Celle-ci peut être comprise tour à tour dans une dynamique philosophique, comme une métaphore qui s'est imposée en tant que norme idéologique au cours des dernières décennies (Baume & Papadopoulos, 2012; Fenster, 2010)⁹⁷ ; comme une série de procédures, propres aux dispositions et à l'entrée en vigueur des lois d'accès à l'information / sur la transparence (Archibald, 1993; Holsen, 2012; Ruijter & Meijer, 2016) ; dans une logique processuelle, relative à la mise en œuvre des lois d'accès à l'information / sur la transparence (Michener, 2011; Mutula & Wamukoya, 2009; Worthy, 2010) ; ou encore être étudiée pour les effets qu'elle produit, en mettant notamment en évidence les perceptions des évaluateurs et de la population (Grimmelikhuijsen, 2010; Welch & Hinnant, 2003). Cette dernière approche nous intéressera plus en détail ici, l'étude étant centrée sur la relation entre la transparence et la confiance des citoyens.

Concernant l'approche historico-philosophique (voir Figure 11), il convient de préciser les éléments associés à la transparence (Baume, 2011a). D'abord, cette dernière peut être comprise dans une dimension légale, se focalisant sur la règle, son respect et son accessibilité. Elle fournit une sécurité juridique contre l'arbitraire et prévient les abus d'autorité (**légalité**). Ensuite, la transparence traduit le désir de limiter la corruption et de favoriser la probité au sein de la justice. Dans la réflexion benthamienne, il s'agit de sanctionner moralement les gouvernants, et de les inciter à se comporter de façon intègre (**moralité**). Pour Kant, le principe de publicité permet de ne pas tromper le peuple, élément essentiel à ses yeux pour garantir le respect des intérêts citoyens. Chez Bentham, l'opacité du pouvoir arbitraire provoque un défaut d'informations et l'ignorance de la population, qui a justement besoin d'être renseignée pour former des opinions instruites (**intelligibilité**). De plus, la visibilité des actions permet un contrôle accru et une responsabilité plus grande des gouvernants, ainsi exposés aux jugements extérieurs et amenés à se justifier. Le contrôle exercé sur la conduite des dirigeants passe donc par la publicité, dont la presse devient un vecteur incontournable (**responsabilité**). Enfin, l'honneur des gouvernants est mis à l'épreuve par la publicité, car celle-ci les expose à la sanction de l'opinion publique, « à même de faire et défaire les réputations » (Baume, 2011a, p. 7). Dans une acception plus contemporaine, le sentiment de honte tend à favoriser le respect

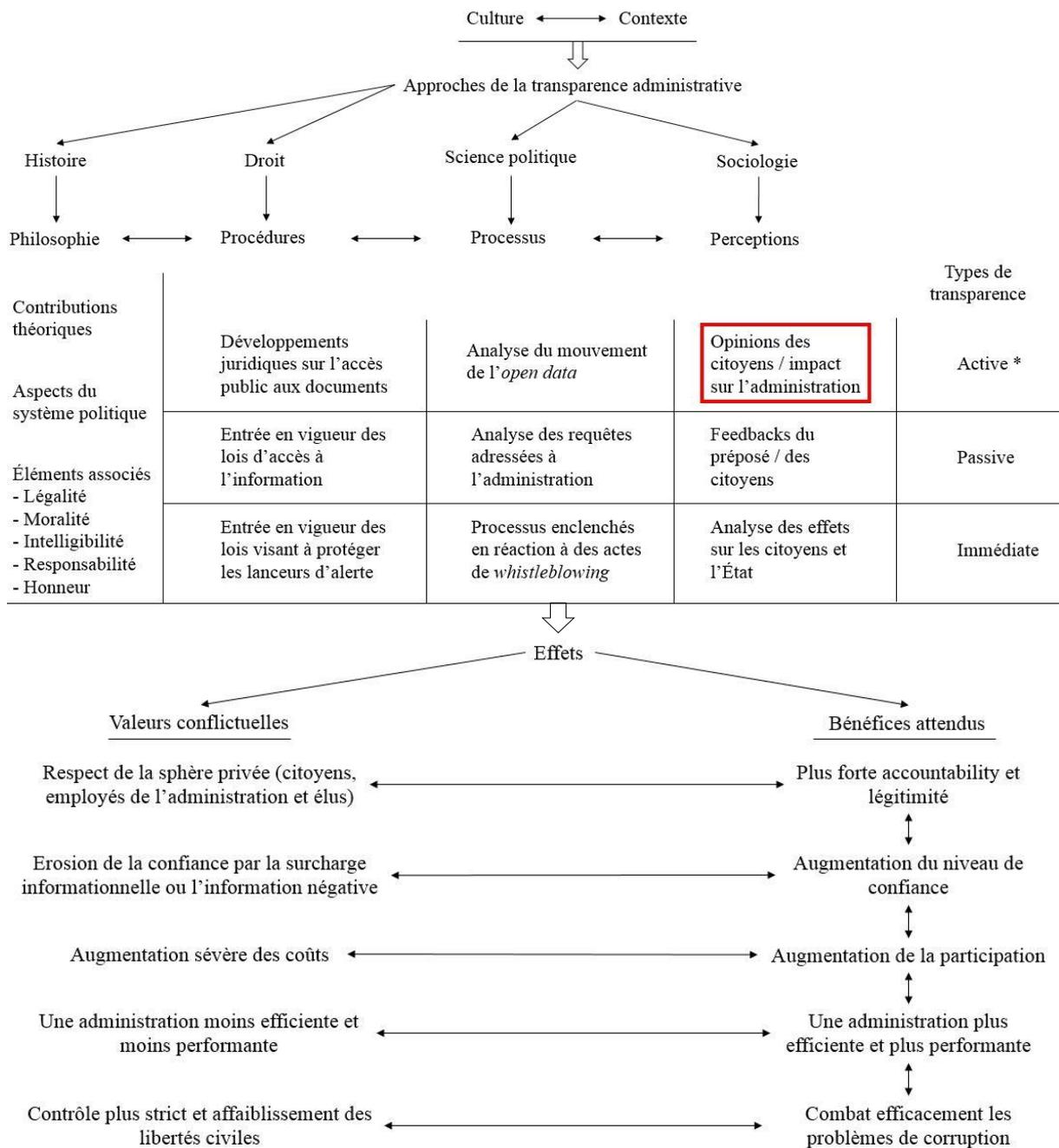
⁹⁷ Dans son approche historique américano-centrée, Fenster (2012) met en avant le caractère idéologique de la lutte pour une plus grande transparence, notamment l'exportation des idéaux libéraux de l'époque, aux prémices de la Guerre froide. Il mêle ensuite cette histoire au développement du droit à l'information aux États-Unis et au passage du FOIA dans les années 1960.

des règles afin d'éviter le « *naming and shaming* » qui génère une mauvaise réputation et peut briser des carrières (**honneur**).

Villeneuve et al. (2013) insistent sur les mécanismes de transparence internes aux administrations. Selon eux, un déficit de transparence au niveau des processus peut entraîner un degré de transparence générale en-deçà des attentes. Il faut donc considérer les mesures prises sur le plan administratif dans leur ensemble, ce que les auteurs appellent la « transparence de la transparence ». Cette remarque est importante pour notre travail, dans la mesure où la perception du niveau de transparence « réel », au-delà des lois existantes, peut influencer les impressions des citoyens à l'égard de la transparence administrative. De plus, de nombreux citoyens se sentent paradoxalement « déconnectés » du système politique (Coleman, 2005), alors qu'au même moment l'accès à l'information est renforcé sur le plan juridique. Il s'agira de prendre en compte ce facteur lors de notre analyse, en tant que variable de contrôle. La Figure 11 présente l'ensemble des approches, des niveaux et des formes de transparence et permet de mieux situer notre recherche.

L'ensemble des enjeux soulevés ci-dessus nous amènent à clairement distinguer l'accès à l'information du concept de transparence. Bien sûr, l'accès reste dans de nombreux cas une précondition à la transparence, dans la mesure où la disponibilité de l'information est une condition *sine qua non* à sa consultation et au partage de l'information. Toutefois, la qualité du contenu demeure incontournable. Comme mentionné plus haut, des informations inutilisables car trop complexes ou introuvables (rapidement), et/ou différées dans le temps, peuvent répondre au critère de l'accès à l'information mais ne sauraient garantir la transparence. De plus, une organisation peut être transparente sans que les citoyens ne s'emparent de l'information disponible (mise à disposition de manière proactive) ou potentiellement disponible (via une requête auprès de l'administration, et éventuellement une demande de médiation auprès du préposé, voire un recours auprès d'un tribunal). Les perceptions en matière d'accessibilité et de qualité de l'information prennent ici tout leur sens dans la conception de la transparence, surtout lorsqu'il s'agit d'en mesurer les effets.

Figure 11 | Mapping conceptuel de la transparence



* Note explicative : Alors que dans son acception large, la transparence active correspond à la mise à disposition proactive de l'information, il convient de noter que la Convention d'Aarhus⁹⁸ prévoit dans son Article 1 l'obligation de divulguer toute information relative aux questions environnementales (Convention d'Aarhus 1999, adoptée le 25 juin 1998 et entrée en vigueur le 30 octobre 2001). Ainsi, « chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention ». Mason (2010) ajoute qu'il est exigé de la part des autorités publiques de collecter et de diffuser l'information. La Suisse a ratifié la Convention le 3 mars 2014 (entrée en vigueur le 1^{er} juin 2014).

⁹⁸ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. <https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/2005/370/oj?locale=fr>.

Dans la Figure 11, les effets positifs et négatifs sont présentés en interaction, suivant le principe de « l'équilibre fragile » expliqué dans la revue de littérature dédiée à la transparence. Il est également à noter que les bénéfices attendus ne sont pas mutuellement exclusifs et peuvent se renforcer ou affaiblir un autre effet, dans une logique de *trade-off*. Nous nous focaliserons ici sur la variable confiance, et sur les perceptions des citoyens. Dans ce cadre, le type de transparence privilégié sera la transparence active, même si la perspective de l'État ne sera pas traitée en profondeur (cf. cadre rouge ci-dessus dans la Figure 11).

Des typologies ou classifications alternatives peuvent être relevées dans la littérature concernant la transparence. Ainsi, en complémentarité de notre approche, Albu et Flyverbom (2016) distinguent deux perspectives (*verifiability* et *performativity*). Les trois dimensions identifiées par les auteurs (conceptualisation, conditions et conséquences) varient en fonction des perspectives retenues. Si l'approche de *verifiability* est privilégiée, la transparence est conceptualisée sous la forme de la divulgation d'informations, tandis que dans l'approche performative l'accent est mis sur les processus. Concernant les conditions de la transparence, la perspective de *verifiability* insiste sur la qualité et la quantité d'informations, alors que la perspective performative se penche plutôt sur la tension entre transparence et secret, dans une logique de négociations et de compromis. Enfin, les conséquences se rapportent soit à l'efficacité et à la confiance engendrée (*verifiability*), soit aux paradoxes de la transparence (*performativity*).

Selon Buijze (2013), la transparence répond à deux objectifs principaux : faciliter la prise de décision et ouvrir l'organisation au jugement extérieur. Ceux-ci varient selon la cible, qui peut selon l'auteure prendre trois formes : citoyen, *homo economicus* ou *homo dignus*. Si la notion de citoyen est assez intuitive, celle d'*homo economicus* renvoie ici à l'individu rationnel, cherchant à maximiser son utilité. Ce terme générique est extrapolé au fonctionnement du marché intérieur de l'UE, dont la performance dépend en grande partie d'autorités transparentes (Buijze, 2013). La notion d'*homo dignus* se définit par les droits individuels accordés à chaque être humain, qui doit pouvoir des décisions importantes sans être complètement dominé ou contrôlé par quiconque. La transparence guide les individus à prendre des décisions instruites, une caractéristique déjà soulevée plus haut par Baume et Papadopoulos (2018). A partir de ces considérations, six catégories (matrice 3x2) sont créées et composent un cadre conceptuel qui se veut « complet » (voir Tableau 7).

Tableau 7 | Catégories de transparence selon Buijze (2013)

	La transparence facilite la prise de décision (1^{ère} fonction)	La transparence ouvre l'organisation au jugement extérieur (2^e fonction)
<i>Citoyen</i>	A) Mise à disposition d'information d'intérêt public et stimulation du débat	B) Possibilité pour le citoyen de contrôler et d'influencer le comportement des décideurs
<i>Homo economicus</i>	C) Plus grande qualité dans la prise de décision des acteurs économiques	D) Meilleure protection des droits et promotion du marché intérieur
<i>Homo dignus</i>	E) Amélioration de la prise de décision au niveau individuel	F) Meilleure protection des droits au niveau individuel

Nous pouvons ajouter en conclusion à cette sous-section que certaines études mettent en évidence les différents mécanismes de transparence au niveau local (par opposition au niveau national, le plus souvent analysé). La Suisse compte plusieurs lois cantonales sur l'accès à l'information, mais pas de support explicite au plan régional, comme c'est le cas dans d'autres pays. L'État du Colorado a par exemple mis sur pied le *Transparency Online Project* et le Texas a créé la plateforme *TexasTransparency.org* (Bearfield & Bowman, 2016). Ces projets visent, parfois de manière additionnelle ou complémentaire à la communication au niveau national, à mobiliser de nouveaux modes de mise à disposition de l'information, comme l'*open data* ou l'*open action* (blogues et réseaux sociaux). Ce mouvement a parfois pris le nom de « second generation approach to transparency » (Bearfield & Bowman, 2016). A l'échelon communal, la loi cantonale s'applique. La quasi-totalité des communes possèdent un site web, mais leur présence sur internet et la nature des informations mises à disposition diffèrent énormément d'une commune à une autre, en fonction aussi des ressources, de la taille et du type de commune (Keuffer & Mabillard, 2019).

5.4.4 Définitions existantes

Au vu de la nature multidimensionnelle de la transparence⁹⁹, il semble nécessaire de développer une série de dimensions propres à ce concept, dont nous établissons un panorama ci-dessous (voir Tableau 8). D'abord, Auger (2014) insiste sur la nécessité de retenir les déterminants suivants de la transparence : vitesse de divulgation de l'information, pertinence, précision, fiabilité et clarté. Les trois dernières dimensions nous semblent renvoyer aux

⁹⁹ Ball (2009) y voit par exemple trois dimensions (qu'elle nomme métaphores) : la transparence comme valeur publique (contre la corruption), la transparence comme synonyme de processus de prise de décision ouverts, et la transparence comme un outil des programmes et des politiques de bonne gouvernance.

perceptions des citoyens, dans le sens où eux seuls peuvent juger, par exemple, de la clarté de l'information reçue. Celle-ci doit avant tout être claire *pour eux* afin que l'information soit comprise et que l'on puisse réellement parler de transparence. S. Kim (2009) met quant à elle en avant trois dimensions essentielles à ses yeux : l'ouverture, la participation et l'intégrité. Encore une fois, l'ouverture semble nécessaire, mais insuffisante à définir la transparence dans le sens où elle ne caractérise qu'une dimension de l'échange d'informations, la mise à disposition des données par l'administration. La participation semble elle aussi nécessaire à la mise en œuvre de la transparence, mais ne varie en aucun cas de manière parallèle à la transparence. Enfin, l'intégrité est plutôt entendue, à notre sens, comme une perception nécessaire à caractériser la confiance que les citoyens peuvent accorder à l'administration. Elle est ainsi plus un résultat espéré – ou un *outcome* – qu'un déterminant de la transparence à proprement parler.

Dans le cadre de son analyse, Heald (2012) identifie quant à lui quatre attributs de la transparence. Le premier se rapporte à la transmission d'information de manière disciplinée et honnête, pour éviter toute tentative de manipulation et de désinformation. Le deuxième concerne la manière dont sont présentés les documents, qui doivent couvrir l'ensemble des données, pour éviter toute partialité. Le troisième se concentre sur l'intérêt que revêt l'information, un défi qui doit être relevé par tous les acteurs. En l'absence d'un tel intérêt, il devient plus facile de dissimuler l'information, toute justification devenant inutile. Enfin, il s'agit de donner de la valeur aux parties prenantes extérieures, capables de commenter l'information mise à disposition par l'administration. Du point de vue citoyen, deux aspects sont particulièrement intéressants : la perception d'honnêteté, qui est un attribut de la fiabilité perçue – et donc de la confiance dans notre approche – et la capacité à émettre un jugement ou en tout cas à commenter l'information reçue.

S'appuyant sur les recherches de Blöndal (2003), Van Dooren et al. (2012) mettent en avant trois éléments : la divulgation systématique et en temps réel de l'information, le rôle joué par les législateurs en matière de contrôle ainsi que celui des acteurs de la société civile. La transmission de l'information en temps réel peut constituer un élément essentiel dans les perceptions de transparence. En effet, une communication qui intervient longtemps après une décision peut empêcher de commenter ou même de dénoncer celle-ci, donnant l'impression aux administrés de la « subir » et de n'avoir pas pu, dans une telle situation, tirer profit d'une plus grande transparence dans les moments qui ont suivi la prise de décision. Il est intéressant de noter à cet égard que dans certains contextes, l'on tend à privilégier la transparence concomitante, comme par exemple au Canada, partant du principe que les séances retransmises

en direct représentent un accroissement de la transparence¹⁰⁰. Ceci pose toutefois des problèmes aux villes de plus petite taille, souvent dotées de moyens financiers inférieurs, et qui font face à des coûts très élevés (pour une audience pour l'instant limitée). Dans d'autres contextes, comme en Suisse, l'on préfère communiquer par après, dans une logique *ex post*. Il s'agit d'ailleurs d'une évolution récente dans certains cantons, où il est exigé que l'exécutif communal (niveau local) mette à disposition les procès-verbaux de ces séances (Busslinger, 2017).

Les cadres d'analyse sont eux aussi soumis à la complexité du concept de transparence, poussant les auteurs à se pencher sur différents aspects, à défaut de pouvoir s'appuyer sur une définition de la transparence claire et acceptée de tous. Cucciniello et Nasi (2014) ont ainsi identifié plusieurs éléments de la transparence gouvernementale. Appliqué au contexte des municipalités italiennes, leur cadre conceptuel se concentre sur quatre dimensions : la dimension institutionnelle (missions et opérations du gouvernement), politique (information sur les élus), financière (solvabilité et ressources financières) et prestations publiques (en termes de performance). Le but des auteures est de comparer les dimensions entre elles et de voir laquelle est la plus pertinente, sachant que l'administration ne possède pas les ressources nécessaires pour tout publier. Elles font ainsi la différence entre ce qu'elles nomment la transparence « formelle » (diffusion d'informations) et « utile », qui repose sur le type d'informations sur lesquelles se concentre l'attention des citoyens.

Pour sa part, en sus des attributs mentionnés ci-dessus, Heald (2012) distingue quatre directions de la transparence. Cette dernière peut en effet, suivant l'approche du principal-agent, agir de manière verticale, soit du haut vers le bas (contrôle par les citoyens des processus et des décisions prises par l'administration), soit du bas vers le haut ; mais aussi horizontalement, à l'image du panoptique de Bentham, ce qui ramène à une définition plus physique de la transparence – la capacité de voir à travers. L'auteur poursuit avec d'autres distinctions fondamentales, notamment entre transparence des résultats et transparence des processus. Il attache enfin une grande importance au facteur temps, affirmant que la transparence « en direct » et la transparence « rétroactive » ont des implications différentes sur une organisation, particulièrement en termes d'*accountability*.

Rawlins (2009) a développé son propre cadre d'analyse, en mobilisant quatre variables. La première se rapporte au niveau de participation dans le processus de mise à disposition d'informations. La seconde est caractérisée par la nature de l'information, selon qu'elle est

¹⁰⁰ Radio-Canada (2017). *Webdiffuser les conseils municipaux, un défi pour de petites villes* (28 octobre 2017). Source : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1063899/diffusion-reunion-conseil-ville-internet-transparence>.

substantielle ou non. La troisième approfondit les liens entre transparence et *accountability*. Enfin, le secret apparaît comme une variable contraire, visant à étudier le niveau de transparence. Ces dimensions sont particulièrement intéressantes, notamment le rapport à la participation et au contenu de l'information, ainsi que la perception du fonctionnement secret d'une organisation.

En dernier lieu, une thèse de doctorat met en avant les effets de la transparence sur la confiance par le biais d'une étude expérimentale (Grimmelikhuijsen, 2012b). Pour l'auteur, trois dimensions apparaissent particulièrement importantes : la transparence de la prise de décision, des politiques publiques et des résultats. Chacun de ces éléments est subdivisé en trois catégories, à savoir la complétude de l'information, la nature du contenu et la possibilité d'en user (*usability*). Ces catégories, définies et mobilisées dans le cadre d'une expérience de laboratoire (*lab experiment*) sont considérées comme des dimensions de la transparence perçue mais seront adaptées dans le cadre de cette thèse au terrain d'étude choisi (ancrage dans un environnement réel).

Le Tableau 8 rassemble les définitions, pour la plupart provenant d'études en management, qui comportent plusieurs variables retenues ici. Quelques contributions supplémentaires, qui font état de l'une ou l'autre variable importante, sont aussi présentées. En revanche, celles qui se concentrent sur les indices de transparence, dans une perspective de comparaison internationale, n'apparaissent pas dans le tableau ci-dessous, même si elles comportent des éléments économiques / institutionnels et politiques tout à fait pertinents pour analyser la « qualité » de la transparence du point de vue de l'État. L'indice présenté par Kaufmann et Bellver (2005), basé sur des mesures existantes, se concentre par exemple sur le niveau de corruption, la liberté d'expression, le GCI, etc. L'indice créé par Bauhr et Grimes (2012) se fonde sur des avis d'experts dans le monde entier sur trois axes : ouverture du gouvernement, droit d'accès à l'information, et protection des lanceurs d'alerte. Enfin, James R. Hollyer et al. (2014) mobilisent les données issues des indicateurs de développement (*World Development Indicators*) de la BM dans leurs analyses au niveau macro. Toutefois, Michener (2015) insiste sur les nombreux biais qui caractérisent ces indices, à commencer par le fait que si les mécanismes de mise à disposition de l'information sont bien pris en compte, la question de l'accès et de la possibilité effective pour le citoyen de trouver l'information (*findability*) reste en suspens.

Nous retenons plus particulièrement la définition de Rawlins (2009), qui insiste sur la volonté d'une organisation de mettre délibérément l'information à disposition de manière

exacte, équilibrée, sans équivoque, et en temps réel. Ceci dans le but de rendre possible un jugement éclairé sur les actions, les décisions et les pratiques de l'organisation. Dans une perspective citoyenne, mettant l'accent sur les perceptions, il est également important de prendre en compte les dimensions suivantes : complétude de l'information, accessibilité et possibilité d'utiliser cette information pour émettre une opinion raisonnée. Enfin, une dimension développée par Schauer (2011) et intéressante pour nous concerne la connaissance des organisations qui détiennent l'information. Nous utiliserons ici la connaissance d'une politique publique spécifique comme variable de contrôle. De sa définition, nous retenons principalement l'idée de disponibilité et de précision, que nous entendons ici comme complétude.

En raison du terrain d'étude choisi (voir 6.3 plus bas), plusieurs écueils se dressent sur la route menant à la mesure du concept de transparence. En effet, alors qu'un design expérimental permet la mise à disposition d'informations en milieu contrôlé, forçant la condition de visibilité, l'ancrage dans un environnement réel implique une évaluation plus diffuse de l'information à laquelle les citoyens sont exposés. La visibilité est un construit donné par le design même de l'expérience, mais se heurte à la réalité en ce sens que les individus peuvent n'être qu'en contact restreint avec l'information, pour des raisons diverses et variées qui leur sont souvent propres. Dans une réflexion qui emprunte à l'économie, nous pourrions affirmer avec Filgueiras (2016, p. 196) que la transparence serait alors conçue comme un bien de consommation, sans prendre en compte les motivations qui guident la consultation ou non de l'information : « the concept of transparency presupposes the citizen as a consumer of information whose public actions are based on a private conception of goods ».

Il demeure difficile de poser des questions relatives au réemploi de l'information et à l'objectivité de son contenu tout en ne possédant pas le contrôle complet sur celle-ci. Nous nous appuyons plus spécifiquement sur la contribution de Porumbescu (2015), qui met en avant deux points principaux : la qualité et la fréquence d'accès à l'information. Cette approche nous est très utile à la construction de nos variables de transparence, par définition sélective. Comme le rappelle fort justement Buijze (2013), la transparence reste une notion qui recèle de nombreuses dimensions intangibles, et qui de fait pousse les chercheurs qui l'analysent à se concentrer sur certains aspects particuliers, en fonction de l'objet d'étude choisi.

Tableau 8 | Définitions et dimensions retenues

Auteur	Définition	Dimension retenue
Rawlins (2009)	« The deliberate attempt to make available all legally releasable information - whether positive or negative in nature - in a manner that is accurate, timely, balanced, and unequivocal, for the purpose of enhancing the reasoning ability of publics and holding organizations accountable for their actions, policies, and practices »	<ul style="list-style-type: none"> - niveau de participation ; - information substantielle ou non ; - niveau d'<i>accountability</i> ; - secret.
Grimmelikh uijzen (2012)	« Transparency is the availability of information about an organization or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance of that organization »	<ul style="list-style-type: none"> - Complétude ; - Nature du contenu ; - Usage du contenu.
Kim et al. (2005)	« Transparency means that information is freely available and directly accessible to those who will be affected by decisions and that enough information is provided in easily understandable forms and media »	<ul style="list-style-type: none"> - ouverture ; - accessibilité ; - lien avec l'information (affecté par la décision).
Naurin (2007)	« The concept of transparency captures the accessibility of information. Transparency literally means that it is possible to look into something, to see what is going on. A transparent organisation, political system, juridical process or market is one where it is possible for people outside to acquire the information they need to form opinions about actions and processes within these institutions »	<ul style="list-style-type: none"> - compréhensibilité ; - accessibilité ; - acquisition de l'information.

5.4.5 *Transparence et transparence perçue*

La majeure partie des contributions présentées jusqu'ici embrassent la perspective de l'État, amenant à penser que la focalisation sur la transparence se fait en majeure partie du point de vue de l'administration. Les dimensions les plus mobilisées dans les recherches empiriques se rapportent à la loi sur l'accès à l'information, la fréquence et le volume des données mises à disposition, la temporalité (date de la mise à disposition), les moyens utilisés (supports, médias), ainsi que le type de documents mis à disposition. D'autres articles insistent sur les requêtes visant à obtenir de l'information (Pasquier & Holsen, 2010), les contraintes qui y sont liées et le taux d'obtention des documents (complète ou partielle) ou de refus. Certains auteurs privilégient quant à eux une approche ciblée, se concentrant soit sur un niveau spécifique

(national, régional ou local) soit sur un domaine particulier (politique, financier, etc.), ou encore sur une étape précise du processus politique – prise de décision, orientations des politiques publiques, résultats (voir par exemple Koplow & Dernbach, 2001). Enfin, une contribution particulière insiste sur l'importance de diffuser l'information de façon précise, afin de remplir les critères de compréhensibilité et de *usability* pour la population : Fung et al. (2007) parlent alors de « transparence ciblée » (*targeted transparency*), nécessaire à l'enrichissement du discours public, au meilleur fonctionnement des marchés et à la dynamique d'*empowerment* des citoyens.

Si elle est moins souvent abordée, la perspective des usagers n'en reste pas moins importante dans l'étude de la transparence. Ball (2009) écrit à cet égard qu'elle relève à la fois, dans la recherche en Administration Publique, d'une construction juridique **et** d'une perception. Selon Piotrowski et Van Ryzin (2007), la perception du public est guidée par la fréquence à laquelle l'administration est contactée, la préoccupation des citoyens par rapport au secret du fonctionnement administratif, et le niveau d'accessibilité à l'information (suffisant ou non). Michener et Bersch (2013) y ajoutent la dimension d'*inferability*, soit la capacité d'émettre une opinion raisonnée et un jugement éclairé à la lumière de l'information reçue. L'information doit alors permettre de tirer des conclusions basées sur des données potentiellement vérifiables.

De manière plus générale, une étude a regroupé l'ensemble des variables qui influencent la perception de la transparence gouvernementale au niveau macro. Il s'agit des catégories suivantes : lois d'accès à l'information, infrastructures de télécommunication, liberté de la presse, e-gouvernement et démocratie (Relly & Sabharwal, 2009). Les résultats montrent que si la liberté de la presse et les infrastructures ont un effet positif, la situation s'inverse par rapport à la démocratie. Dans un article plus récent, Song et Lee (2016) évoquent la transparence perçue comme un construit résultant de l'utilisation des réseaux sociaux. Les auteurs en font une variable médiatrice entre le niveau d'utilisation de ces réseaux et la confiance dans le gouvernement. Cette approche sera particulièrement précieuse pour cette thèse même si, dans des contextes différents, d'autres études ont relevé une relation plutôt faible (Horvath & Katuscakova, 2016).

Notre objectif étant avant tout d'évaluer les effets de la transparence des autorités, nous nous focaliserons prioritairement sur les perceptions des citoyens. Afin de lier les deux variables, nous décidons d'orienter la perspective du côté des citoyens en ce qui concerne la transparence également, nous concentrant ainsi sur les perceptions des administrés et non pas sur les mesures et les réformes entreprises par l'État. Le Tableau 9 ci-dessous établit une

distinction entre les deux points de vue, prenant en compte les chevauchements possibles entre les composantes relatives aux perspectives citoyenne et étatique. Si certaines composantes du point de vue de l'État font écho à celles développées dans la perspective citoyenne, d'autres sont purement du ressort gouvernemental (comme par exemple les indicateurs de performance ou de mise à disposition permettant d'établir des classements, ainsi que la complémentarité avec des partenaires externes dans les processus de communication).

Tableau 9 | Composantes de la transparence du point de vue de l'État et des citoyens

Composantes	<i>Perspective</i>	
	État	Citoyens
	Volume d'informations mises à disposition (quantité)	Clarté de l'information (compréhension)
	Proactivité dans la mise à disposition de l'information	Préoccupation quant au fonctionnement secret de l'administration
	Fréquence de la mise à disposition d'informations	Fréquence de la consultation d'informations et <i>usability</i>
	Complétude de l'information mise à disposition (qualité)	Complétude de l'information mise à disposition (perception)
	Temporalité de la mise à disposition d'information (intervalle de temps)	Temporalité de la mise à disposition d'information (intervalle de temps)
	Existence et entrée en vigueur d'une loi sur l'accès à l'information	Accessibilité de l'information (quantité et qualité)
	Nombre de requêtes reçues, diffusion de l'information partielle ou complète, refus	Requête d'accès à l'information déjà soumise ou non
	Supports et médias utilisés pour la diffusion d'informations	Supports et médias utilisés pour la consultation d'informations
	Performance du pays dans les classements internationaux	Identification claire de l'émetteur par les citoyens
Complémentarité avec les partenaires de la transparence (ONGs, société civile)	<i>Inferability</i> : capacité de formuler une opinion raisonnée	

5.4.6 Définition et opérationnalisation

Résumer en quelques lignes la complexité de la transparence et concentrer l'essence du concept en quelques mots ne nous semble pas d'un très grand apport ici. Nous ne proposerons donc pas de définition de la transparence, mais – c'est le plus important – nous retenons les dimensions essentielles à notre recherche. Tout d'abord, une distinction s'impose entre la mise à disposition de l'information par l'administration (transparence active), la consultation de l'information disponible (de par le critère de visibilité) et le niveau de transparence perçue par les citoyens.

Dans le cadre de notre analyse, la visibilité se définit comme la possibilité de voir l'information, et se rapproche donc du critère d'accessibilité. En effet, elle doit être accessible pour être visible ; dans le même temps, le critère de participation doit être rempli pour garantir la visibilité. Dans ce cas, le triptyque visibilité-accessibilité-participation tend à se confondre en une seule variable. Du point de vue citoyen, c'est la *participation* active des individus qui permet la *visibilité* (à leurs yeux). Le niveau de participation répond aussi à la dimension de préoccupation par rapport au secret développé par Piotrowski et Van Ryzin (2007). Cet angle d'approche suit le raisonnement de Song et Lee (2016), qui appréhendent la visibilité à travers l'utilisation des réseaux sociaux (et donc l'implication des usagers). Le dessin de recherche présenté plus loin montre ainsi toute l'importance de la variable « exposition à l'information » dans notre analyse (cf. 6.1).

Ensuite, la transparence perçue doit être opérationnalisée selon les dimensions décrites plus haut. Pour que l'information reçue soit saisie comme transparente, elle doit être perçue comme étant complète, compréhensible, claire et accessible. Buell et al. (2013) affirment ainsi qu'il existe une grande différence entre la diffusion d'une information et son appropriation par les récepteurs. La clarté fait référence à la fois à l'émetteur et au contenu, mais va plutôt dans le sens d'une information simple, par opposition à des données complexes, réservées à des spécialistes. Hood (2007) distingue à cet égard ce qu'il appelle la « transparence indirecte », destinée aux experts, de la « transparence directe », dont la cible est le grand public. Il ne s'agit donc pas, dans le sens de Michener et Bersch (2013), de savoir si l'information est vérifiable ; il convient en revanche de déterminer si elle est intelligible. En ce sens, nous partons du principe que l'information est utilisable, ce qui rejoint les notions de *usability* et d'*inferability*. La clarté est ainsi considérée comme une composante du critère de compréhensibilité. L'accessibilité renvoie quant à elle aux moyens d'accéder à l'information, mais également à la temporalité (accessibilité en temps réel ou non). La crédibilité du message ne sera en revanche pas retenue.

Tester le lien entre crédibilité du message et fiabilité perçue relève d'un raisonnement tautologique, car nous pensons intuitivement que les citoyens n'accorderont pas leur confiance à une organisation publique dont le message n'est pas perçu comme étant crédible, et vice-versa.

En ce qui concerne l'exposition à l'information, elle est mesurée comme écrit ci-dessus par la consultation de celle-ci par les citoyens (en tant qu'usagers), remplissant ainsi le critère de visibilité. L'ajout de l'information reçue permet de prendre en compte à la fois les notions de qualité et de quantité (B. S. Kim & Kim, 2007). Le Tableau 10 détaille l'opérationnalisation des deux types de transparence mobilisés dans notre recherche (exposition à l'information et transparence perçue). S'il est possible de manipuler le contenu et de faire varier les niveaux d'information en milieu expérimental, le cadre d'étude choisi rend les dimensions sélectionnées plus pertinentes. Il s'agira donc de prendre en compte l'information reçue et l'exposition « réelle » des citoyens, sans « forcer » la condition de visibilité.

Tableau 10 | Opérationnalisation de la transparence

Concept	Proxy	Variables	Indicateurs
Transparence	Exposition à l'information	Information consultée (visibilité)	Fréquence de consultation
		Information reçue	Fréquence de réception
	Transparence perçue	Accessibilité	- Facilité d'accès à l'information - Communication en temps réel ou rétrospective
		Intelligibilité (<i>inferability</i>)	- Complétude de l'information - Compréhensibilité de l'information

La partie suivante se concentre sur les aspects empiriques de cette thèse. Elle vise à présenter un dessin de recherche en adéquation avec les arguments développés dans notre partie théorique et l'opérationnalisation des deux concepts. Elle permet de clarifier les grands axes sur le plan méthodologique et la démarche adoptée (questionnaire, enquête, terrain d'étude et méthode).

6. Méthodologie

Suite à la partie théorique, qui a mis en lumière la problématique de cette thèse, et permis de dégager les principales dimensions des variables mobilisées, le présent chapitre s'attache à présenter dans un premier temps le dessin de recherche (6.1). Ensuite, les variables de contrôle comprises dans le dessin de recherche sont détaillées, leur inclusion étant justifiée à la lecture de la littérature scientifique sur le sujet (6.2). Puis, le terrain d'étude sera détaillé, en tenant compte des difficultés liées à la réalisation d'une telle étude en Suisse. Les détails relatifs à l'échantillonnage et au questionnaire sont également décrits dans cette partie (6.3). Les principales démarches empiriques observées dans la littérature sont exposées plus loin (6.4), avant de préciser l'approche méthodologique sélectionnée et la méthode utilisée dans le cadre de cette thèse (6.5).

6.1 Dessin de recherche

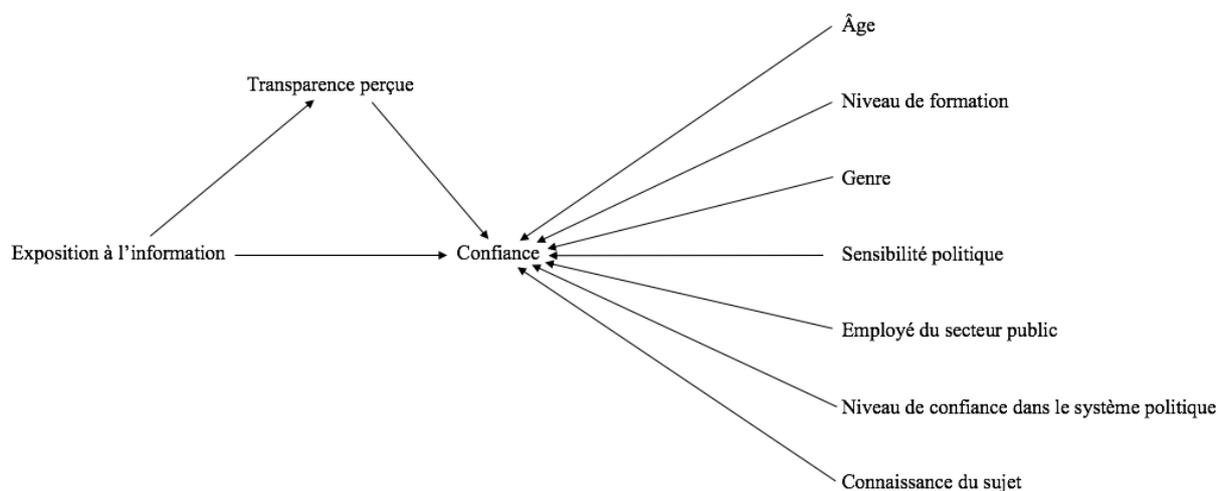
Notre dessin de recherche se base principalement sur les variables mises en avant dans la partie conceptuelle dédiée à la transparence. Comme nous l'avons mentionné, il s'agit de distinguer d'une part l'exposition à l'information des citoyens, comprise dans une logique de transparence active de la part de l'organisation publique, et d'autre part la transparence perçue. Pour rappel, l'exposition à l'information est ici définie comme une forme de transparence active (information reçue et consultée), à laquelle nous ajoutons la forme passive (requête soumise à l'administration et/ou recours au préposé à la protection des données et à la transparence). La forme active se rapporte à la définition utilisée dans plusieurs contributions récentes (Grimmelikhuijsen & Feeney, 2017) : la transparence correspond à l'information transmise au public. La composante passive est mobilisée dans cette thèse pour « tester » la mobilisation des individus sur le sujet et la fréquence de recours (ainsi que la connaissance) au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence. Toutefois, cette prise d'information, mesurée d'un point de vue quantitatif, ne doit pas faire oublier l'importance de la qualité du contenu et des perceptions ainsi générées en matière de transparence.

Cette remarque est importante, car les individus répondent d'abord en fonction de leur perception de la réalité, et non pas à la réalité elle-même (Vigoda-Gadot, 2007). Nous l'avons souligné, plusieurs études se penchent sur l'effet des nouvelles technologies, de l'e-gouvernement, de l'*open data* ou du gouvernement ouvert sur la confiance. Au niveau des perceptions, elles se limitent souvent à la satisfaction des utilisateurs, par ailleurs associée à la

confiance (Kampen et al., 2006; Park & Blenkinsopp, 2011; Welch et al., 2005). D'autres auteurs se focalisent sur la transparence perçue, notamment par le biais d'expériences, avec comme avantage la possibilité de contrôler les variables, plus particulièrement la mise à disposition de l'information (De Fine Licht, 2014; Grimmelikhuijsen, 2012b). Un article plus récent a mis en relation l'utilisation variable des réseaux sociaux avec la perception des utilisateurs, dans le but de tester leur effet sur la confiance, mesurée par le biais de la fiabilité perçue (Song & Lee, 2016). Il montre que la transparence perçue joue un rôle de médiation dans la relation entre usage des réseaux sociaux et confiance.

Le dessin de recherche (voir Figure 12) s'inspire ainsi de cette dernière étude, car il semble particulièrement intéressant de lier l'exposition à l'information, la transparence perçue et la confiance, mesurée à l'aide de la fiabilité perçue. Il doit nous permettre de répondre à la **question de recherche**, plus large, qui est au cœur de cette thèse : la transparence a-t-elle un effet positif sur la confiance ? Pour ce faire, nous développons trois **hypothèses** afin d'évaluer les liens qui existent non seulement entre la transparence perçue et la fiabilité perçue, mais également entre la prise d'information et le niveau de transparence telle qu'elle est perçue par les citoyens. Il sera aussi possible de tester la relation entre le niveau d'information consultée et la fiabilité perçue de l'organisation par les citoyens. Le dessin de recherche ci-dessous illustre les liens qui existent entre les variables et les hypothèses envisagées. Le détail des variables, notamment les variables de contrôle, sera développé plus bas.

Figure 12 | Dessin de recherche



L'exposition à l'information, telle que présentée à la fin de la partie conceptuelle dédiée à la transparence, souligne que non seulement les sources d'accès à l'information peuvent être différentes, mais aussi que leur visibilité, directement liée à l'utilisation de l'information

disponible, varie en fonction des individus. Cela dit, l'exposition à l'information ne nous renseigne pas sur la manière dont les citoyens perçoivent la transparence de l'organisation publique ; il demeure néanmoins intéressant de voir dans quelle mesure il existe un lien direct entre l'exposition à l'information et le niveau de fiabilité perçue. A partir de la plupart des études normatives sur le sujet et les pistes de réflexion envisagées dans plusieurs contributions académiques, nous postulons que les variables sont positivement associées :

H₁ : Plus l'exposition à l'information diffusée par l'organisation publique est grande, plus le niveau de fiabilité perçue sera élevé.

La deuxième hypothèse sera intéressante à tester dans la mesure où elle a fait l'objet d'expérimentations ou de travaux sur des sources secondaires uniquement. Ceux-ci sont largement basés sur une question générale (du type « avez-vous confiance dans... ») et ne présentent donc pas d'opérationnalisation du concept de confiance. Nous supposons cette fois qu'un niveau de transparence perçue plus élevé a pour effet d'accroître le degré de fiabilité perçue, comprise ici comme un proxy de la confiance (le proxy étant entendu comme la mesure indirecte d'un objet non-mesurable mais fortement corrélé avec lui). La deuxième hypothèse peut ainsi être formulée en ces termes :

H₂ : Plus le niveau de transparence perçue d'une organisation publique est élevé, plus le degré de fiabilité perçue de cette organisation sera élevé.

Enfin, la troisième hypothèse se réfère au lien indirect entre d'une part l'exposition à l'information des citoyens, et d'autre part leurs perceptions de la fiabilité de l'organisation publique. Dans le cas où l'exposition à l'information correspond à une utilisation totale des ressources mises à disposition, situation idéale qui semble relever du mythe tant elle s'écarte de la réalité, il serait possible de tester empiriquement les présupposés normatifs sur la relation entre transparence « effective » et confiance des citoyens. Ayant décidé d'ancrer notre recherche dans un environnement « réel » (par opposition à une étude en milieu expérimental), il paraît impossible d'envisager un tel cas. Il s'agira donc bien plutôt de tester la relation entre l'exposition à l'information et la fiabilité de l'organisation telle qu'elle est perçue par les citoyens (en tant qu'usagers de cette information). La troisième hypothèse est donc la suivante :

H₃ : Plus l'exposition à l'information diffusée par l'organisation publique est forte, plus le niveau de transparence perçue est élevé, et plus le degré de fiabilité perçue de cette organisation sera élevé.

Au-delà de ces trois hypothèses, le chapitre 3 a démontré que les variables qui influencent la confiance abondent dans la littérature. Il convient donc de les intégrer dans notre modèle d'analyse en tant que variables de contrôle. Nous pouvons distinguer deux sous-groupes : les variables sociodémographiques et les variables d'ordre sociopolitique (voir à ce propos T. Christensen & Lægneid, 2005), qui sont détaillées ci-dessous. Avant cela, il nous paraît toutefois utile de résumer les variables et les hypothèses avancées jusqu'ici (voir Tableau 11).

Tableau 11 | Résumé des variables et des hypothèses de recherche

<i>Variables</i>		
Exposition à l'information	Transparence perçue	Fiabilité perçue
<i>Hypothèses de recherche</i>		
H ₁ : Plus l'exposition à l'information diffusée par l'organisation publique est grande, plus la transparence perçue de cette organisation sera élevée.		
H ₂ : Plus le niveau de transparence perçue d'une organisation publique est élevé, plus le degré de fiabilité perçue de cette organisation sera élevé.		
H ₃ : Plus l'exposition à l'information diffusée par l'organisation publique est grande, plus le degré de fiabilité perçue de cette organisation sera élevé.		

6.2 Variables de contrôle

Parmi les variables politiques, Citrin (1974) insiste sur l'importance de l'identification partisane. Il s'agit néanmoins de nuancer l'impact de cette variable en Suisse, où tous les plus importants partis sont représentés au gouvernement, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis, contexte auquel se réfère l'article de Citrin (1974). En effet, dans un système bipartisan, le soutien à l'opposition est souvent corrélé avec une tendance à accorder moins de confiance au parti de gouvernement¹⁰¹. Il demeure néanmoins intéressant d'approfondir la force de la relation entre identification politique (partisane et/ou idéologique) et confiance dans une organisation publique, car celle-ci peut de manière générale être influencée par les préférences partisans. L'intérêt porté à la politique entre aussi en ligne de compte, mais notre variable se focalisera plus sur la notion de sensibilité politique, comprise comme un positionnement sur une échelle gauche-droite.

Un point délicat à aborder concerne l'impact que la confiance citoyenne générale dans les institutions a elle-même sur la confiance dans une entité publique particulière. T. Christensen

¹⁰¹ Voir notamment le sondage Gallup sur la confiance dans le gouvernement selon l'identification partisane de 2013 et le commentaire sur les années précédentes.
<http://www.gallup.com/poll/164663/americans-trust-government-generally-down-year.aspx>

et Læg Reid (2005) affirment que lorsque les citoyens accordent beaucoup de confiance à une institution, ils ont tendance dans le même temps à accorder plus de confiance aux autres institutions. S'appuyant sur le *World Values Survey*¹⁰², Van de Walle et al. (2008) montrent que les données font apparaître des corrélations différentes entre les niveaux de confiance dans des institutions différentes, comme les grands groupes privés et les gouvernements. Les corrélations sont en revanche fortes en ce qui concerne la confiance placée dans l'administration publique et les institutions politiques (Van de Walle et al., 2008). Il convient dès lors de retenir une variable de contrôle importante, à savoir la confiance que les citoyens accordent au système politique en général. Cette variable se compose de dimensions liées à des convictions plus profondes, tels que l'attachement aux valeurs démocratiques (Huseby, 1995), et l'évaluation globale du fonctionnement de la démocratie. Une étude récente de Gunnlaugsdottir (2016) a montré que le niveau de confiance pouvait fluctuer si les citoyens éprouvaient des sentiments négatifs à l'égard du système politique (perspective élitiste, sentiment que la population est incapable de comprendre les décisions, considérées comme trop complexes), un phénomène qu'elle appelle « *Whitehall knows best* » dans le contexte islandais.

Les variables sociodémographiques se composent d'une série de critères différents, qui sont tous à même d'influer sur la confiance. Concernant l'occupation professionnelle, certains auteurs affirment qu'il est possible de distinguer une « classe du secteur public », plus encline à accorder sa confiance aux organisations publiques, au contraire des employés du secteur privé (Lafferty, 1988; Rose & Pettersen, 2000; Svallfors, 1999). Le genre et l'âge sont également des variables qu'il s'agit de prendre en compte (Hudson, 2006). Une étude de Læg Reid (1993) suggère ainsi que les femmes ont tendance à accorder un niveau de confiance plus élevé au gouvernement. Dans une perspective comparative, Dalton (2005) démontre qu'il y a un effet générationnel en termes de confiance dans le gouvernement. Nous contrôlerons donc aussi la variable âge dans la relation entre transparence et confiance, en recourant à des échelles de proportions égales (26-35 ans, 36-45 ans, etc.). Dans une perspective cognitive, le niveau de formation peut aussi influencer le niveau de confiance, dans deux directions différentes. En effet, la possibilité de mieux distinguer les enjeux et d'avoir une meilleure connaissance du système politico-administratif peut engendrer plus de confiance ; *a contrario*, le développement d'un raisonnement critique risque de peser négativement sur la confiance accordée aux organisations publiques. Il est donc indispensable de tester cette relation.

¹⁰² Cf. <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

Enfin, il convient d'exclure deux variables qui, *a priori*, auraient pu s'insérer dans notre modèle. La première se réfère au lien existant entre confiance sociale et confiance dans le gouvernement. Plusieurs études ont démontré qu'il n'existe pas de corrélation entre la confiance au niveau interindividuel et celle que les citoyens placent dans les autorités politiques (Newton, 1999; Ritaine, 2001). Ce constat est observé ultérieurement par l'étude de Keele (2007), lequel n'obtient pas de résultats significatifs du point de vue statistique. Il convient néanmoins de noter que ce point fait débat dans la littérature y dédiée (Uslaner, 2018). Selon Bauer et Freitag (2018), la confiance sociale se distingue de la confiance politique, car elle n'implique pas un acteur politique (un gouvernement par exemple) en tant qu'objet de cette confiance. Elle est essentielle à toute communauté, agissant comme un rouage dans la cohésion entre les individus, et plus encore de nos jours au sein de sociétés de plus en plus multiculturelles : « It is said to be the glue that joins society together and the oil that facilitates its smooth operation » (Newton et al., 2018, p. 38). Le débat relatif aux liens entre confiance sociale et politique porte principalement sur des enjeux de mesure. Selon des études plus récentes, une corrélation peut être observée, ce qui n'était pas le cas d'analyses antérieures, basées sur un spectre d'items plus faible. Toutefois, Newton et al. (2018) font remarquer que ces conclusions sont essentiellement observées au sein de populations « homogènes », ce qui soulève des questions à l'heure où de plus en plus de sociétés connaissent un brassage croissant de populations.

De plus, les analyses portant sur la relation entre confiance dans les autorités et confiance sociale considèrent généralement cette dernière comme la variable dépendante (à expliquer). Revenant sur les problèmes causaux propres aux recherches sur le sujet, Rothstein et Stolle (2008) indiquent que les diverses sources de données utilisées ont débouché sur des résultats différents. Selon l'approche empruntée par Freitag et Bühlmann (2009), la confiance sociale est renforcée lorsque les institutions jouent un rôle modèle, exposent des comportements dignes de confiance ; en d'autres termes, lorsqu'elles montrent l'exemple. Ainsi, les individus auront tendance à faire plus confiance à leurs concitoyens, même quand ceux-ci leurs sont inconnus : « an important source of generalized trust is to be found in political institutions. [...] When people come to believe that political institutions exhibit these qualities [universalistic, power-sharing and incorruptible behavior] and perceive to share these sentiments with their fellow citizens, they will generally trust others in society – even if they do not know them personally » (p. 1539). Cette conclusion enjoint les autorités à faire preuve d'exemplarité et de maintenir un niveau de confiance élevé dans les institutions, afin de promouvoir une cohésion plus forte au sein de la population, empreinte de ces valeurs positives (Freitag, 2003). Ainsi, la variable confiance dans les autorités est souvent mobilisée dans le sens inverse de celui utilisé dans cette

thèse, où elle constitue la variable à expliquer. Son pouvoir explicatif, notamment sur la confiance sociale, dépasse le cadre de notre travail, raison pour laquelle nous l'écartons de l'analyse.

Deuxièmement, le fait de nous concentrer sur une organisation particulière nous amène à exclure la variable individuelle, souvent étudiée lors d'analyses sur la confiance dans le gouvernement. En effet, le charisme de certains individus et les processus d'identification à certains responsables politiques influencent régulièrement la perspective des citoyens, jouant un rôle certain sur la confiance de ces derniers. La définition de la confiance dans le gouvernement pose néanmoins certains problèmes de définition, car la notion même de gouvernement recouvre dans ce cas de nombreuses dimensions, tels que les programmes, les types d'institutions engagées, les résultats, ou encore les rapports spécifiques entre gouvernants et gouvernés (Delli Carpini & Keeter, 1996; Gilens, 2001). Nous ne retiendrons pas non plus ici les notions de satisfaction et de perception de la performance, car les indicateurs de fiabilité mesurent des perceptions très proches de la satisfaction par rapport aux prestations et à la manière dont celles-ci sont fournies (performance). De plus, la fréquence à laquelle les citoyens consultent l'information livre certainement des indications intéressantes sur la manière dont ils s'approprient le sujet et développent une connaissance / une familiarité avec ce sujet, mais encore une fois, cette approche n'a pas été retenue dans le cadre de cette thèse. Toutefois, le degré de connaissance du sujet est souvent corrélé avec la confiance, raison pour laquelle nous l'intégrons comme variable de contrôle dans notre modèle. Ce phénomène a été observé tant dans une perspective politique (Aarts et al., 2012) que du point de vue de la performance organisationnelle (Grimmelikhuijsen, 2012a).

6.3 Terrain d'étude

Aux analyses existantes, souvent basées sur des approches expérimentales, nous opposons un cadre d'étude concret, à l'échelon local, qui représente un enjeu important pour les individus qui y sont confrontés. Il convient ici de relever le caractère novateur de cette perspective, ancrée dans un contexte réel, par rapport à la tendance récente visant à privilégier l'approche comportementale. Cette dernière compte un nombre croissant d'adhérents, au point de former une sous-discipline (ou en tous les cas un courant) appelée « *Behavioral Public Administration* ». Une revue a même été créée en 2018, uniquement dédiée à cette approche (*Journal of Behavioral Public Administration*)¹⁰³. Elle se ressent dans le nombre de

¹⁰³ <https://journal-bpa.org/index.php/jbpa/index>.

contributions empruntant à la psychologie sociale, basées sur l'expérimentation pour mieux cerner les réactions citoyennes à des réformes mises en œuvre dans le secteur public. En ce sens, le test de la confiance des citoyens selon le niveau d'informations mises à disposition est en plein essor.

Toutefois, si une telle approche présente l'avantage de mieux contrôler et quantifier les résultats, elle a également l'inconvénient de figer la procédure d'expérimentation dans un milieu contrôlé, échappant ainsi à l'environnement au sein duquel les personnes sondées évoluent. Or le contexte joue un rôle majeur, à la fois sur les perceptions des citoyens et sur les pratiques managériales au sein du secteur public (Pollitt, 2013). Perçu dans sa simple composante locale, il n'éclaire néanmoins pas tout à fait les enjeux auxquels font face les individus et ne permet pas d'expliquer certains comportements ou certaines réactions. Il s'agit donc d'adopter un point de vue plus global, ce que quelques auteurs appellent « le contexte dans le contexte » (Virtanen, 2013). Ainsi, il paraît particulièrement pertinent de se pencher sur une problématique touchant de nombreux citoyens au niveau local suisse. En effet, alors que la plupart des analyses se concentrent sur un déficit d'information et une confiance supposée faible, la Suisse présente un contexte spécifique, où le niveau de confiance est extrêmement élevé (voir point 4.3), tout comme le degré de satisfaction avec la fourniture des services publics (Denters et al., 2016). Ce constat se vérifie également en ce qui concerne l'accessibilité et la performance des administrations publiques, considérées comme très satisfaisantes en comparaison internationale. Ces aspects spécifiques au cas helvétique le rendent spécialement intéressant à analyser (Ladner, 2019), d'autant plus à l'échelon local, où le niveau de proximité entre les citoyens et les autorités est le plus fort.

Le terrain d'étude choisi est celui de l'aéroport de Sion, dans le Canton du Valais. Ce cas présente de nombreux avantages : d'une part, il repose sur une population qui fait face à un enjeu réel, et pour lequel il existe un potentiel de mobilisation important (Sharpe, 1970). Ceci a d'ailleurs été vérifié dans un cas similaire, dans le Canton de Nidwald. En 2014, un arrêt du TAF a ainsi donné raison à une association de riverains (Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs) qui réclamait l'accès à plusieurs documents officiels concernant le développement de l'aéroport de Buochs¹⁰⁴. D'autre part, il est passablement dépolitisé, ce qui empêche une influence trop importante des variables de contrôle de nature politique. En effet,

¹⁰⁴ Tribunal administratif fédéral. Arrêt du 14 février 2014 : *Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs v. Airport-Buochs AG et armasuisse*. Objet : accès aux documents officiels conformément à la Loi sur le principe de la transparence dans l'administration.
Source : https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/atprd/_www/files/pdf66/A-2186_20131.pdf.

il n'a pas fait l'objet de débats centraux dans le cas de campagnes électorales ou de programmes de partis. D'autres cas, comme par exemple les riverains de centrales nucléaires, possèdent une forte connotation politique (écologique) et auraient introduit un biais potentiellement significatif et/ou une portée explicative trop déterminante. La politique énergétique, qui cristallise de nombreuses tensions autour de son développement, se caractérise par des positions relativement marquées sur le plan politique. Si celles-ci n'ont pas forcément été observées dans un cas d'étude particulier, nous avons ici voulu éviter ce risque.

Pour revenir à notre étude de cas, l'aéroport de Sion se trouve à proximité immédiate de la ville. Il est entouré de plusieurs habitations, constitués à la fois de bâtiments plus anciens et d'un nouveau quartier, récemment implanté en bordure des infrastructures aéroportuaires. L'aérodrome a été inauguré en 1935, lorsque l'Aéro-Club Valais a été chargé de son exploitation par la Municipalité¹⁰⁵. Il s'est depuis développé sur le plan civil, offrant des vols d'affaires, de loisirs et de plaisance, sur le plan du sauvetage et sur le plan militaire, dépendant directement du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le site internet dédié aux activités de l'aéroport étant en cours de construction, les derniers chiffres disponibles (de 2014) font état de 170 emplois directs en ce qui concerne le secteur civil, et plus de 300 emplois induits. En termes de fréquentation, les *jets* de type business, principalement en période hivernale, représentent une part de marché importante. Le trafic d'affaires est important, puisqu'il concerne près de 40'000 mouvements annuels. L'aéroport, qui génère un chiffre d'affaires annuel d'environ 10 millions de francs suisses (CHF), reste néanmoins déficitaire à hauteur de CHF 2 millions. Ceux-ci sont couverts pour moitié par la Ville, et pour l'autre moitié par le Canton du Valais¹⁰⁶.

En réaction principalement aux nuisances provoquées par les avions de combat, l'Association des riverains de l'aéroport de Sion (ARAS)¹⁰⁷, qui compte un peu moins de 200 membres, s'est particulièrement impliquée dans les discussions concernant la gestion de l'aéroport. Avec le retrait de l'armée prévu à court terme¹⁰⁸, l'enjeu central se cristallise autour du développement des activités civiles. La Ville de Sion tout comme le canton souhaitent promouvoir par le biais de l'aéroport le développement touristique et économique régional, estimant qu'il existe un réel potentiel en la matière, en dépit d'un succès relatif à l'heure actuelle (environ 4% des touristes se rendent en avion dans la région). Cette position est partagée par la

¹⁰⁵ Site de l'aéroport de Sion : <https://www.sionaerport.ch/a-propos-de-nous/>.

¹⁰⁶ Sion Magazine, juin 2014 : <http://www.sion.ch/dl.php/fr/59a7d72370bff/20140610-sion21.pdf>.

¹⁰⁷ Site de l'ARAS : <https://aras.ch/>

¹⁰⁸ Sion demeure toutefois un aéroport militaire de dégagement, dont les contours exacts restent à définir.

majorité des membres de l'ARAS, qui s'inquiètent néanmoins des nuisances engendrées et des coûts / retombées pour la Ville. En ce sens, la décision d'octobre 2018 (donc plus d'une année après notre enquête) visant à développer les activités civiles de l'aéroport par le biais d'un autre mode de gestion, sous la forme d'un partenariat public-privé, répond en partie à ces attentes.

La communication demeure difficile en ce qui concerne les activités militaires, pour des raisons propres à ce domaine (Perlo-Freedman, 2016). Ainsi, des courriers sont envoyés par l'ARAS pour obtenir des renseignements quant aux mouvements des avions de l'armée stationnés à Sion. En revanche, une démarche plus inclusive est en marche vis-à-vis du développement de la partie civile de l'aéroport. En pleine réflexion sur son futur, un comité de pilotage (COPIL) était chargé, au moment de notre enquête, de délivrer un document fixant le cap à suivre. Le COPIL est constitué du chef du département en charge de l'économie (co-président), du président de la Ville de Sion (co-président), de deux délégués de la Fédération des communes valaisannes, de trois représentants de la Ville de Sion, d'un représentant du Service du développement territorial, d'un représentant de la direction du Service du développement économique, et d'un représentant du Service des routes, transports et cours d'eau. En parallèle, la mise sur pied d'un comité consultatif permet de suivre les travaux du COPIL et d'assurer les besoins des acteurs principaux de l'aéroport. Il est composé du chef du Département en charge de l'économie (co-président), du président de la Ville de Sion (co-président), d'un représentant des usagers, d'un représentant de l'Association des riverains de l'ARAS, d'un représentant de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et d'un représentant de Valais Wallis Promotion¹⁰⁹. Il a été décidé en octobre 2018 de régionaliser l'aéroport et de confier son exploitation à un opérateur privé¹¹⁰.

Par le biais de son site internet, l'ARAS relaie les éclaircissements transmis à la presse et les différentes prises de position, et archive ces sources d'information. Pour la population, le changement principal réside dans le passage d'un aéroport militaire avec une activité civile à un aéroport civil avec des prestations militaires à partir du 1^{er} janvier 2018. Le basculement définitif a été fixé en 2021. Du point de vue de la gouvernance, l'aéroport reste ainsi pour l'instant sous contrôle de la municipalité, en charge de sa gestion. Toutefois, son développement pose la question de la cantonalisation, un souhait partagé par plusieurs acteurs, dont l'ARAS, par le biais de son président. Les avancées du COPIL et le suivi des discussions sont relayés au

¹⁰⁹ Communiqué aux médias (23.03.2017) : *Le Canton et la Ville préparent ensemble l'avenir de l'aéroport de Sion*. https://www.vs.ch/documents/529400/2753052/COM_A%C3%A9roport_Sion.pdf/77217a41-f548-4106-9d01-e943acbd8a45.

¹¹⁰ Le Nouvelliste (2018). « L'aéroport de Sion ne sera plus un service de la Ville, il va être régionalisé et son organisation confiée à une société privée ». 8 octobre 2018.

sein de l'ARAS et rendues publiques via les procès-verbaux publiés par l'association. Toutefois, ces informations détaillées ne sont pas diffusées mais sont simplement mises à disposition, sans relais, et ne sont pas directement accessibles sans une recherche approfondie sur internet. Les principaux articles de presse et les communiqués officiels ne font ainsi pas état des aspects centraux liés au développement de l'aéroport civil, relatifs aux propositions et prises de décision du COPIL, tels que le système de gestion adopté, les frais de fonctionnement, les aménagements de la structure et, de manière plus centrale encore, la vocation générale que prendra l'aéroport. Le président de l'ARAS précise encore que les rencontres avec la presse sont menées avec prudence, dans un souci de poursuite du dialogue avec les autorités en charge du développement de l'aéroport.

6.3.1 Questionnaire

Une fois le terrain déterminé, nous avons construit un questionnaire (Annexe 1) s'adressant à l'ensemble de l'échantillon choisi et de dégager les principales tendances nous permettant de répondre à notre question de recherche et aux hypothèses formulées. Accompagné d'une lettre invitant les sondés à remplir notre questionnaire (voir Annexe 2), garantissant l'anonymat des répondants, les questions portaient sur les 3 variables identifiées plus haut, en trois parties distinctes, et sur les variables de contrôle. Le questionnaire était donc structuré comme suit :

- La première partie se focalise sur l'exposition à l'information, déterminée par l'information directement reçue des autorités et la fréquence de consultation de la part des sondés. Il leur a également été demandé de préciser s'ils avaient déjà soumis une demande auprès des autorités ou s'ils avaient déjà adressé une requête auprès du préposé à la protection des données et à la transparence (transparence passive).
- La deuxième partie, relative à la transparence perçue, comprend les questions liées au niveau de complétude, de compréhension, d'accessibilité, et de temporalité de l'information. Des échelles de Likert (1932) allant de 1 à 7 et de 1 à 5 (concernant l'indicateur de temporalité) ont été utilisées ici.
- La troisième partie comprend l'ensemble des indicateurs permettant de mesurer le proxy de la confiance, la fiabilité perçue. Les trois facteurs que sont la compétence, l'intégrité et la bienveillance ont été construits à partir de trois questions chacun, pour lesquels il a été demandé de répondre sur une échelle de 1 à 7 allant de « pas du tout d'accord » (1) à « tout à fait d'accord » (7).
- La quatrième partie se concentrait sur les variables de contrôle sociodémographiques (âge, genre) et celles relatives à la connaissance du sujet, à l'emploi dans le secteur

public ou encore à la confiance générale dans le système politique. Il convient encore de noter que l'appartenance à l'ARAS a été traitée comme une variable de contrôle et apparaît tout au début du questionnaire sous forme dichotomique (0-1).

Avant de passer à la démarche d'échantillonnage, il convient de préciser qu'une fenêtre de texte a été laissée libre en fin de questionnaire, donnant ainsi la possibilité aux répondants d'affiner leurs réponses s'ils le souhaitaient. Ces commentaires seront traités dans la partie résultats plus loin, car ils ajoutent, pour la plupart, une plus-value à l'approche quantitative privilégiée ici. Enfin, les individus n'ont pu être sollicités qu'une seule fois, pour des raisons pratiques, et n'ont pas pu être « testés » sur les changements induits par une potentielle nouvelle information. Il est donc impossible de réaliser une étude portant sur les réactions des individus par rapport à une exposition différenciée dans le temps (analyse longitudinale). Il s'agit plutôt de se concentrer sur la variance interindividuelle.

6.3.2 Échantillonnage

La population considérée ici se concentre sur la commune de Sion, la question de la confiance dans les autorités responsables de l'aéroport civil faisant référence à la municipalité. Les statistiques au 31 décembre 2016 indiquent que la commune compte 32'783 habitants. La commune est divisée en 13 quartiers dans la ville proprement dite et en 9 « banlieues », formant ainsi 22 « quartiers-ville »¹¹¹. En raison de la confidentialité du registre des habitants, inaccessible après en avoir fait spécifiquement la demande et avoir apporté des garanties de confidentialité, nous avons dû recourir à la méthode *random route* pour créer notre échantillon.

Afin de respecter la taille de ces quartiers-ville et d'assurer la représentativité de chacun d'entre eux, nous avons tenu compte de leur population respective. En effet, certains quartiers représentent jusqu'à 12.5% (Ouest) de la population communale, tandis que dans d'autres on ne recense que quelques dizaines d'habitants¹¹². La création d'un échantillon représentatif passe par une procédure de pondération, arrondi ensuite pour arriver au total de 1'800 personnes.

¹¹¹ Ville de Sion, Cahier des statistiques 2016 : http://www.sion.ch/pdf/admin_cahier-statistiques-2016.pdf.

¹¹² *Idem*.

Tableau 12 | Population et échantillon, par quartier (2016)

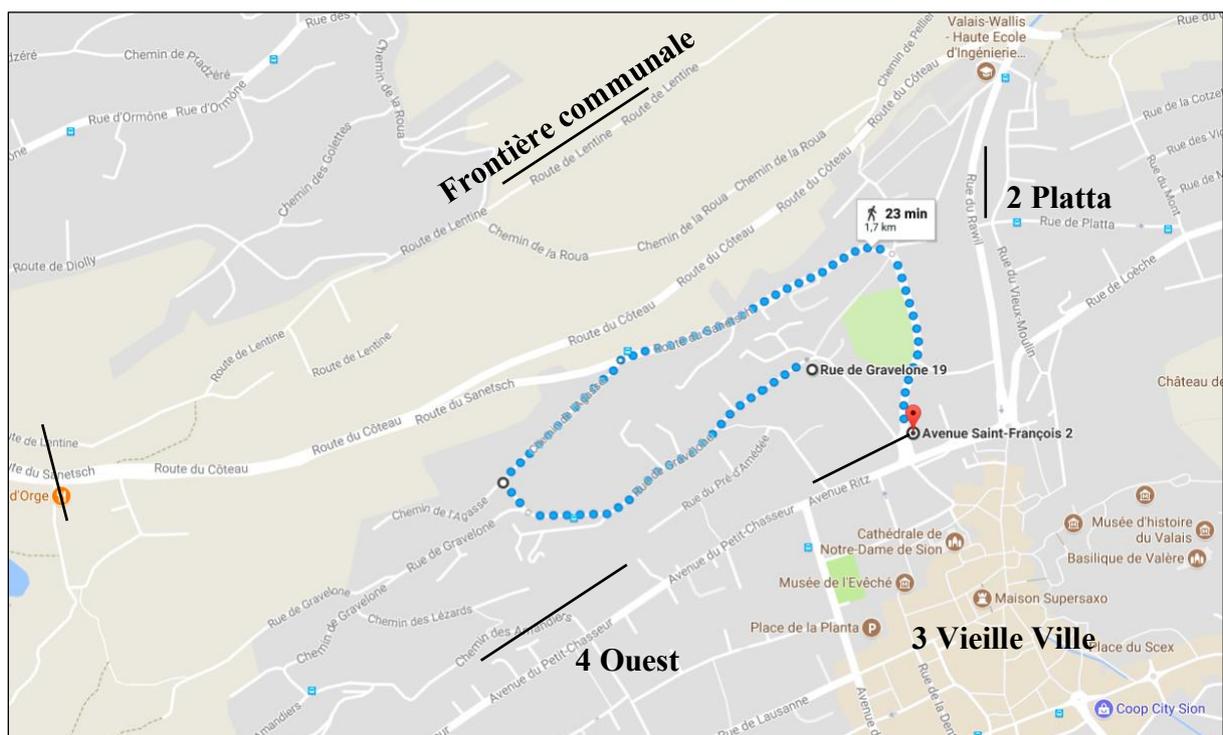
Quartier	Nombre d'habitants	Échantillon stratifié	Arrondi
Nord	2'295	126.0104321	126
Platta	1'950	107.0676874	107
Vieille ville	1'765	96.90998371	97
Ouest	3'845	211.1155169	211
Mayennets	1'198	65.77799461	66
Sous-gare	834	45.7920263	46
Creusets	2'096	115.0840373	115
Colline	1'004	55.12613238	55
Sous-le-Scex	2'561	140.6155628	141
Les Iles	124	6.808406788	7
Chandoline	345	18.94274469	19
Champsec	2'502	137.3760789	138
Vissigen	2'904	159.4484945	159
Bramois	2'361	129.6342615	130
Châteauneuf	1'855	101.8515693	102
Maragnénaz	99	5.435744129	5
Molignon	26	1.427569165	1
Montorge	159	8.73013451	9
Pont-de-Bramois	1'335	73.30018598	73
Pont-de-la-Morge	819	44.9684287	45
Uvrier	1'592	87.41115812	87
Salins	1'114	61.16584808	61
Total	32'783	1'800	1'800

La sélection des ménages est effectuée à l'aide de la méthode *random route*, qui permet de créer un échantillon à partir d'une adresse choisie aléatoirement¹¹³. La méthode exige un parcours standardisé pour chaque quartier, permettant ainsi de garantir une sélection aléatoire des ménages et *in fine* des individus composant notre échantillon. Pour éviter certains biais de sélection propres à cette méthode (Bauer, 2014), nous avons procédé méthodiquement et graduellement.

¹¹³ Voir par exemple : <https://www.gesis.org/eurobarometer-data-service/survey-series/standard-special-eb/sampling-and-fieldwork/>.

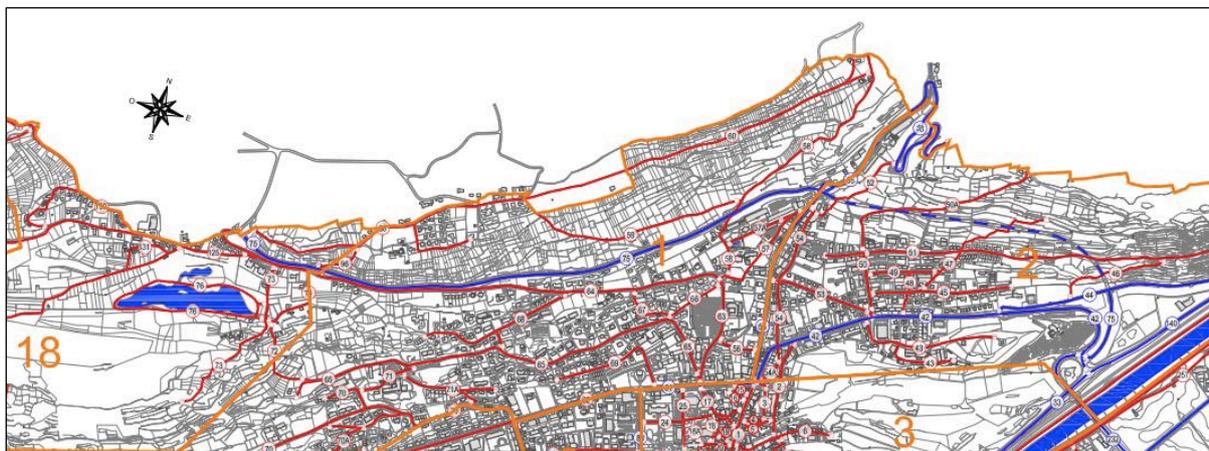
Dans un premier temps, nous avons respecté le découpage territorial de la commune et identifié les rues qui composent chaque quartier. Certaines zones étant densément peuplées seulement par endroits, nous avons choisi un point de départ (une adresse aléatoire) au sein d'une zone comptant plusieurs habitations. Cette adresse sert de point de départ et forme le premier ménage sélectionné au sein de notre échantillon. Ensuite, nous avons défini un parcours pour chaque quartier, suivant une procédure similaire : il s'agissait, dès que possible, de prendre la première rue à droite, puis la suivante à droite, et enfin de sortir de chaque quartier par le chemin le plus court. Par exemple pour le quartier Nord, bordé par Montorge (quartier n°18) à l'ouest, la Route de la Lentine au nord (frontière communale), Platta au nord-est (quartier n°2), la Vieille Ville au sud-est (quartier n°3) et l'Ouest au sud-ouest (quartier n°4) nous avons pris comme point de départ aléatoire la Rue de Gravelone n°19. Après deux virages sur la droite, le chemin le plus court pour sortir du quartier Nord mène à la Vieille Ville et s'arrête à l'Avenue Saint-François n°2. Le parcours est représenté dans la Figure 12 ci-dessous.

Figure 13 | Parcours défini selon la méthode *random route* pour le quartier n°1, Nord



Ce découpage territorial, incluant les rues de chaque quartier, a été réalisé à partir du plan de la Municipalité fourni par le Service des Travaux publics. La Figure 6 ci-dessous fait écho à l'exemple développé plus haut pour le quartier n°1, Nord.

Figure 14 | Quartier Nord, Municipalité de Sion



Dans un deuxième temps, il a fallu sélectionner les ménages parmi les rues du parcours pour chaque quartier de la commune. Pour ce faire, nous avons, à partir du premier ménage, collecté une adresse tous les deux numéros, soit les numéros pairs en partant d'un numéro pair et inversement pour les adresses impaires. Idem pour les immeubles de même numéro comportant plusieurs lettres : nous avons sélectionné les immeubles A, C, E, etc. Dans le détail, tous les étages ont été pris en compte, avec un tirage aléatoire des personnes choisies à chaque étage. S'agissant principalement d'immeubles relativement bas, tous les étages peuvent en effet être pris en considération dans ce type d'exercice. Le Tableau 13 plus bas résume l'ensemble de la procédure.

Afin d'éviter les biais de sélection, les adresses sont collectées sur place et les questionnaires envoyés a posteriori. Cette manière de procéder permet de contourner un premier biais de sélection important : le porte-à-porte en pleine journée, en pleine semaine, comporte le risque de n'interroger que des personnes en recherche d'emploi, des retraités ou des personnes travaillant à domicile, soit des catégories très spécifiques du point de vue de l'âge et de leur activité professionnelle (Hoffmeyer-Zlotnik, 2003). De plus, nous avons récolté un nombre d'adresses supérieur à l'échantillon défini par quartier. Ceci permet de garantir la possibilité pour chaque ménage d'être sélectionné et de renforcer le côté probabiliste de notre démarche d'échantillonnage. En effet, l'échantillon large créé pour un quartier spécifique est soumis à une deuxième phase de randomisation aboutissant au nombre d'individus spécifié dans le processus d'échantillonnage plus haut. Enfin, l'envoi de questionnaires papier permet d'éviter un dernier biais trop souvent sous-estimé dans la population générale : la « fracture numérique » (Rizza, 2006) relative à l'utilisation d'internet, à la fois en termes d'accès et de capacité à l'utiliser par les individus, en particulier les personnes plus âgées et moins exposées aux

nouvelles technologies. Ainsi, il est possible qu'une certaine couche de la population soit exclue malgré un taux de pénétration relativement haut en comparaison internationale selon l'Office fédéral de la statistique (OFS). L'OFS précise encore qu'en 2016, le taux d'utilisation d'Internet varie fortement en fonction du niveau de formation : 97% chez les titulaires d'un diplôme du degré tertiaire, 84% pour le degré secondaire et 66% pour les personnes ayant uniquement terminé leur scolarité obligatoire (OFS, 2016).

Afin de s'assurer d'un nombre de réponses suffisant pour mener notre analyse statistique, nous avons défini un large échantillon (N=1'800). Ne pouvant évidemment pas spéculer sur le taux de réponses, il a semblé pertinent, au vu également des possibilités de collecte sur le terrain, d'opter pour cette taille.

Tableau 13 | Sélection des individus constituant l'échantillon

Numéros des quartiers	1-22 selon découpage territorial de la commune
Point de départ	Adresse aléatoire au sein du quartier, dans une zone densément peuplée
Itinéraire (instructions)	Tourner à droite à la prochaine rue (rue différente), puis répéter l'opération à la rue suivante, enfin emprunter le chemin le plus court pour sortir du quartier
Point d'arrivée	Numéro de rue se trouvant à la sortie du quartier
Numéros des rues	Tous les numéros des rues se trouvant sur l'itinéraire, y compris les voies perpendiculaires faisant partie de la même rue (numéros pairs / impairs en fonction du point de départ)
Numéros des immeubles	Sélection si plusieurs lettres en fonction du nombre d'immeubles au même numéro (A, C, E, etc.)
Sélection des appartements et individus	Sélection des ménages selon l'itinéraire décrit ci-dessus ; randomisation en deuxième phase (tirage au sort parmi les individus sélectionnés)
Détails additionnels	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dans le cas d'une <u>impasse</u> : sélection des numéros pairs ou impairs puis l'inverse en remontant l'impasse ➤ Si le nombre d'adresses collectées est <u>insuffisant</u> : sélection des numéros pairs / impairs de la rue et sélection aléatoire d'autres rues

En dépit des biais évités, comme précisé plus haut, la méthode *random route* mobilisée ici comporte quelques limites. La première a trait à notre méconnaissance des caractéristiques de la population mère. En l'absence de précisions sur la répartition des tranches d'âge et les caractéristiques socioprofessionnelles, nous n'avons pas pu stratifier notre échantillon de

manière plus fine. Nous savons simplement que l'âge moyen des hommes est de 40,3 ans pour les hommes et de 43,5 ans pour les femmes (au 31 décembre 2016)¹¹⁴. Sans accès au registre des habitants, la sélection d'un échantillon basé sur ces caractéristiques se révèle impossible à réaliser. En conséquence, seule la population totale a donc été prise en compte, dans le but de respecter la représentation proportionnelle de chaque quartier en chiffres absolus.

La deuxième limite renvoie à la collecte d'adresses en tant que telle. D'abord, l'itinéraire décrit ne comportait pas toujours un nombre suffisant d'habitants, raison pour laquelle il a fallu ajouter certains numéros pairs ou impairs non prévus dans le protocole initial. Ensuite, la porte d'entrée de certains immeubles (une très forte minorité) étant verrouillée, il nous a été impossible de collecter les adresses correspondantes. La même remarque s'applique aux résidences de particuliers ou d'entreprises (encore une fois une grande minorité de cas) dont l'accès est bloqué par un portail. Enfin, les boîtes aux lettres ou sonnettes d'immeubles portant majoritairement la mention « famille » affichent le plus souvent le nom du père de famille, raison pour laquelle les hommes sont majoritaires dans notre échantillon, contrairement à la population générale. La répartition demeure néanmoins relativement équilibrée et reste susceptible de changer en fonction du taux de réponses reçues pour chaque catégorie de genre. Les statistiques sont résumées ci-dessous :

Tableau 14 | Répartition hommes / femmes, population (au 31 décembre 2016) et échantillon

	Hommes	Femmes	Total
Population	15'779 (47.9%)	17'168 (52.1%)	32'947
Échantillon	1'004 (55.8%)	796 (44.2%)	1'800

La dernière limite traite de la compréhension du questionnaire. Il demeure encore une fois impossible de déterminer dans quelle mesure l'ensemble des sondés seront capables de comprendre le questionnaire, sachant qu'une partie de la population provient de pays non francophones. Il existe donc un risque de toucher des individus se trouvant dans l'incapacité de participer à notre enquête. Ceci n'est pas un biais de sélection à proprement parler, au contraire il permet de ne pas choisir uniquement des individus sur la base de leur origine. Il convient néanmoins de rester conscient de cette limite et de concevoir que certains individus ciblés par notre enquête seront « perdus » au cours du processus de collecte des données.

¹¹⁴ Ville de Sion, Cahier des statistiques 2016.

Une autre question qui se pose avec cette manière de procéder concerne le caractère probabiliste ou non de l'échantillon. Le débat se cristallise autour de la nature représentative ou non de celui-ci. Diaz de Rada et Martinez Martin (2014) expliquent que si la méthode *random route* est considérée comme non-probabiliste, en raison de l'impossibilité de calculer précisément une marge d'erreur et du fait que chaque unité d'analyse n'a pas la même chance d'être sélectionnée, elle reste privilégiée par les enquêtes d'opinion menées aussi bien par des entreprises de marketing que par des acteurs plus institutionnels (par exemple les Eurobaromètres). Au-delà de ce débat, nous sommes ici contraints par l'absence d'accès au registre des habitants d'une part, et par le taux de réponses enregistrées d'autre part. Cette double contrainte a réduit notre échantillon à n individus, dont la distribution est présentée ci-dessous :

Tableau 15 | Répartition hommes / femmes, population (au 31 décembre 2016), questionnaires retournés

	Hommes	Femmes	Total
<i>Population</i>	15'779 (47.9%)	17'168 (52.1%)	$N = 32'947$
Échantillon	1'004 (55.8%)	796 (44.2%)	$n = 1'800$
Échantillon atteint *	---	---	$n = 1'739$
Questionnaire retournés **	211 (58.8%)	148 (41.2%)	$n = 359$

* Indique que 61 questionnaires sur 1'800 n'ont pas atteint leur destinataire final (changement d'adresse, décès), etc.

** 360 questionnaires ont été reçus en retour sur les 1'739 (20.1%) qui ont atteint leur destinataire, mais l'un d'entre eux nous a été retourné quasiment vide (réponse apportée à une seule question).

De plus, les riverains de l'aéroport nous intéressant tout particulièrement ici, nous avons également sollicité l'ARAS. N'ayant pu avoir un accès direct à la liste des adhérents, nous avons sollicité le président de l'association, qui a ensuite remis notre questionnaire à l'ensemble des membres. Sur les 160 courriers envoyés, 48 nous sont parvenus en retour et sont exploitables dans leur totalité (30.0%). Ceci représente un bon pourcentage, sachant que d'une part, nous n'avons eu aucun contrôle sur la distribution, et que d'autre part, plusieurs messages nous sont parvenus en retour, nous signalant l'impossibilité de répondre au questionnaire de la part des personnes concernées (habitants d'une autre commune, anciens membres, ou élus municipaux faisant aussi partie de l'ARAS). La répartition hommes-femmes est très proche de celle observée parmi les 359 questionnaires retournés (60.4% - 39.6%). Les caractéristiques de notre échantillon final peuvent être résumées comme suit :

Tableau 16 | Répartition hommes / femmes * Adhésion à l'ARAS

Tableau croisé Faites-vous partie de l'association des riverains de l'aéroport de Sion (ARAS) ? * Êtes-vous un homme ou une femme ?				
Effectif		Êtes-vous un homme ou une femme ?		
		Homme	Femme	Total
Faites-vous partie de	je fais partie de l'association	29	19	48
l'association des riverains de l'aéroport de Sion (ARAS) ?	je ne fais pas partie de l'association	211	148	359
Total		240	167	n = 407

6.4 Approches empiriques existantes

Comme nous l'avons mentionné dans la première partie de cette recherche, la complexité du concept de transparence provoque à la fois des difficultés relatives à l'analyse et une grande variation dans les approches choisies. Dans le champ de l'Administration Publique, il est possible de distinguer les contributions sur le sujet en fonction des objets de recherche, du contexte, des cadres théoriques d'analyse et des méthodes mobilisées. Parmi les 63 articles sélectionnés par Lyrio et al. (2018), il ressort une tendance claire à l'absence d'ancrage théorique solide (73%), une considération relative à l'essor des études sur la transparence et au manque de certitudes empiriques, une observation partagée par Fenster (2015). Ce dernier dénonce à cet égard une tendance à embrasser la notion de transparence sans comprendre les processus qui ont conduit à son succès. Il convient toutefois de noter qu'environ 15% des articles recensés se fondent sur une théorie d'ordre institutionnelle (4.8%) ou alors du principal-agent (9.5%). Cette dernière met en relation, sous forme de contrat, ce que l'agent doit faire et ce que le principal s'engage à réaliser en retour (Waterman & Meier, 1998).

L'article de Lyrio et al. (2018) met également en évidence la prévalence des études de cas (46%), par rapport à la faible proportion de contributions de nature plus économétriques ou empruntant à l'analyse multivariée (3.2%). Par ailleurs, les articles de portée descriptive (plus de 50%) ou privilégiant une démarche qualitative (11.1%) constituent la grande majorité des contributions collectées par Lyrio et al. (2018). Une revue de la littérature plus extensive et plus centrée sur l'utilisation du concept de transparence en Administration Publique a été développée par Cucciniello et al. (2017). Elle souligne l'importance prise par les études sur le sujet au cours des années 2010 et leur concentration géographique en Europe et en Amérique

du Nord (plus de 50%), laissant des continents comme l’Afrique à moins d’1% (Mabillard et al., 2018). Cette revue de littérature prend en considération quatre critères principaux :

- les informations générales (auteur, titre, journal) ;
- les formes de transparence (objets : administratif, politique ou budgétaire / activités : prise de décision, politiques publiques)
- les *outcomes* de la transparence (effets sur les citoyens et sur les administrations) ;
- et les méthodes mobilisées.

Cucciniello et al. (2017) notent la forte croissance des études empiriques sur la transparence durant la dernière décennie, puisque 157 articles contre seulement 30 de nature conceptuelle ont été retenus par les auteurs. Il existe un équilibre entre les perspectives qualitative et quantitative dans leur échantillon. Toutefois, les analyses de type expérimental semblent s’imposer progressivement, favorisant des approches plus quantitatives. Parmi les contributions qui se penchent plus spécifiquement sur le concept de confiance dans une démarche empirique (n=15), les résultats sont mixtes (effet positif : n=7 / négatif : n=3 / équilibré : n=4 / pas d’effet observé : n=1). Les auteurs avancent que, au-delà de la diversité méthodologique, le contexte joue un rôle prépondérant et peut expliquer ces fortes variations. Il ressort de ce constat qu’il est intéressant de se pencher sur des cas encore peu explorés, tel que l’échelon local en Suisse, pour en appréhender les spécificités.

6.5 Démarche méthodologique

Ainsi que nous l’avons mentionné plus haut, l’analyse du lien causal entre la transparence et la confiance pose de nombreux problèmes du point de vue conceptuel. Cette remarque est aussi vraie en ce qui concerne notre terrain d’étude, pour au moins trois raisons : d’abord, le nombre de requêtes déposées en Suisse est relativement faible, et les récentes réformes visant à accroître la transparence ne suscitent pas un immense engouement. A l’inverse, il existe même un vrai risque de la limiter, comme le montre la volonté d’exclure les marchés publics du champ d’application de la LTrans. La nouvelle loi fédérale sur le renseignement (LRens) acceptée par le peuple le 25 septembre 2016 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2017, exclut de la LTrans en son article 67 « tous les documents portant sur la recherche d’informations par le Service de renseignement de la Confédération », ce qui accroît de fait l’opacité des activités de ce service (Flückiger & Junod, 2017).

Une étude basée sur les citoyens ayant soumis des demandes d’accès à l’information nous amènerait soit à cibler des gens qui ont un niveau de confiance potentiellement plus faible

(faisant partie de la minorité de 20%, cf. contexte), soit des groupes très spécifiques (groupes d'intérêts, médias, avocats, entreprises). La faisabilité d'une telle étude est extrêmement faible en l'absence de données (ou de leur protection) sur les requérants. De plus, il n'est pas certain de les identifier par le biais d'un questionnaire « tout public », sachant que le nombre de requérants reste certainement très restreint. Ensuite, du côté de la transparence active, les activités de l'administration restent limitées ; il n'est pas possible, comme c'est le cas dans plusieurs pays, de faire varier les moyens d'accéder à l'information ou de mesurer l'influence d'un support en particulier, du type réseaux sociaux (Song & Lee, 2016). Dans certains contextes, l'usage intensif des réseaux sociaux permet en effet de mesurer leur impact sur la relation entre autorités et citoyens. Enfin, l'absence de données secondaires empêche de tisser des liens causaux entre les variables à partir d'une base de données existante.

Ces différentes manières de procéder présentent des avantages et des inconvénients, chacune étant par ailleurs plus adaptée au terrain d'étude choisi. Le recours à un canal particulier d'accès à l'information, comme les réseaux sociaux, réduit la complexité du concept de transparence, en la confinant à un aspect spécifique de la communication publique. En revanche, il ne tient pas compte de l'influence des autres canaux, ce qui ne permet pas de mesurer la transparence en tant que telle, mais plutôt l'effet de cet aspect particulier sur les perceptions des citoyens (Song & Lee, 2016). Les contributions basées sur des données secondaires s'appuient sur un nombre d'observations important, touchant souvent à plusieurs variables contiguës de la transparence et de la confiance. Elles permettent ainsi de tester de nombreuses hypothèses, avec des résultats parfois intéressants et réutilisables dans le cadre d'autres recherches (T. Christensen & Lægheid, 2005), mais sont souvent limitées par la mesure étroite du concept de confiance (S. Kim & Lee, 2012). En reprenant les données d'enquêtes déjà réalisées, les auteurs se heurtent souvent à une question unique : « quel niveau de confiance accordez-vous à ... ».

Enfin, dans une logique plus proche de la psychologie sociale, les expériences possèdent l'avantage de mieux contrôler les résultats, et surtout de contourner le problème lié à l'isolation de la relation entre transparence administrative et fiabilité perçue. En effet, l'expérience est caractérisée par une validité interne relativement forte. Elle permet aussi de contrôler la mise à disposition de l'information, en faisant varier le contenu en fonction de dimensions prédéterminées. C'est par exemple le cas de l'étude de Grimmelikhuijsen (2012b), qui a présenté à des groupes différents des sites internet de municipalités – fictives – en modifiant le contenu (complétude, qualité, « couleur » de l'information : positive ou négative). En revanche, cela pose le problème de la représentativité de l'échantillon et de la proximité des répondants à

un enjeu spécifique (la pollution de l'air dans le cas présent). Encore une fois, une telle approche évacue les autres sources d'informations potentielles.

Dans le cadre de cette recherche, nous ne pouvons donc pas tester l'utilisation à grande échelle des réseaux sociaux ou l'effet des demandes effectuées dans le cadre de la LTrans. Il nous est de plus impossible de fonder l'analyse sur des données existantes. Nous ne souhaitons pas non plus conduire une expérience, pour au moins deux raisons. Comme évoqué ci-dessus, l'ancrage dans un terrain « réel » permet d'obtenir des résultats relatifs à la gestion d'une prestation ou d'un enjeu d'ordre public, auprès de citoyens directement concernés. Il nous semble également crucial de situer notre étude dans un tel contexte, car la mise à disposition d'informations par le chercheur présuppose que le citoyen consulte forcément l'information disponible, ce qui « force » en quelque sorte la condition de visibilité avancée dans la littérature (Michener & Bersch, 2013).

Après avoir réduit le champ des possibles, il s'agit de spécifier la démarche choisie pour conduire notre analyse. La méthode retenue ici prend en compte la nécessité de créer une base de données propre, ce qui restreint la taille de l'échantillon, et de construire des variables à partir d'indicateurs directement mesurables. Comme nous avons décidé de nous concentrer sur les effets de la transparence au sein de la population, une approche de type quantitative a été préférée ici. Elle permet de réaliser une étude auprès des citoyens sondés, d'établir des liens de causalité potentiels entre les variables de notre dessin de recherche et de répondre à nos hypothèses. Toutefois, les biais propres aux études de perceptions demeurent nombreux. Nous avons en ce sens insisté sur les conditions de traitement des données, par l'intermédiaire d'une lettre enjoignant les sondés à répondre et en garantissant leur anonymat. De plus, le questionnaire a fait l'objet de pré-tests à la fois sur un représentant de l'ARAS et sur un groupe de quatre citoyens, de manière aléatoire au sein de notre échantillon. Si ces procédés ne peuvent pas évacuer l'ensemble des biais, ils permettent de les limiter (De Boer & Eshuis, 2018).

6.5.1 Introduction à la méthode

L'idée étant de mettre en relation des variables observées et latentes (des « construits »), et de se concentrer plus spécifiquement sur des mécanismes causaux empruntant l'analyse dite des chemins¹¹⁵, nous avons d'abord testé une approche centrée sur les modèles d'équations structurelles (MES). Les MES sont une technique statistique largement utilisée dans les sciences sociales et plus particulièrement comportementales, et qui empruntent à la fois à

¹¹⁵ L'analyse des chemins a été inventée par le généticien Sewall Wright au début du 20^e siècle.

l'analyse factorielle et à l'analyse de régression (Hox & Bechger, 1999). Elle implique la création d'une structure de covariances entre les variables observées et se révèle particulièrement efficace pour mettre en évidence un ensemble de procédures multivariées (par exemple l'analyse factorielle, l'analyse de régression, des corrélations, etc.). Régulièrement mobilisée dans la recherche en Administration Publique, cette technique reste particulièrement intéressante dans la mesure où elle permet de prendre en compte, simultanément, des variables latentes construites à l'aide de plusieurs facteurs (Morgeson III et al., 2011). Elle présente également les avantages suivants :

- elle donne la possibilité de tester la validité et la solidité des variables latentes (construits) ;
- elle permet de confirmer ou d'infirmer les hypothèses, par le biais des chemins causaux empruntés pour lier les variables ;
- elle offre de la flexibilité dans l'analyse, permettant de revenir sur le modèle initialement conçu et de tester d'autres chemins causaux. Ainsi, de nouvelles relations causales peuvent être mises en évidence, tout comme d'éventuels effets de *feedback*.
- elle ouvre la porte à la réplication de l'étude réalisée et à la validation (ou non) de certaines échelles utilisées pour mesurer une variable latente.

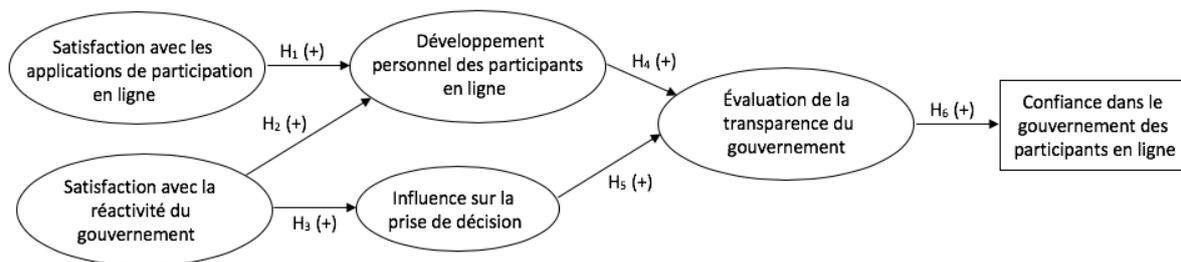
En dépit des nombreuses limites qui seront exposées plus bas, les MES ont été une des méthodes quantitatives les plus mobilisées en sciences sociales (Kaplan, 2001). Les sous-sections suivantes décrivent la distinction entre variables observées et construits, les enjeux relatifs à la taille de l'échantillon, les considérations plus techniques, les limites propres à cette méthode, le modèle proposé, et l'application potentielle à notre cas d'étude.

6.5.2 Variables observées et latentes

Une grande force des MES repose dans sa capacité à mesurer des variables latentes (Muthén, 2004), par opposition aux variables directement observables. Ces dernières regroupent par exemple les données sociographiques des individus d'une population ou d'un échantillon, tels que l'âge, le sexe, la rémunération ou l'appartenance à un groupe (réponse oui / non). De plus, les réponses apportées à des questions ayant recours à des échelles (de type Lickert), permettent aussi de compiler certaines observations utiles à la construction de variables latentes. Celles-ci résultent d'indicateurs mesurables, qui prennent dans la représentation graphique des MES la forme d'un rectangle. La variable latente est quant à elle représentée par une ellipse, comme dans l'exemple ci-dessous, tiré de l'article de Kim et Lee (2012). Les relations entre les variables observées et latentes, quelle que soit leur nature, sont

indiquées par des flèches (Figure 12). Suivant des hypothèses (H_i) qui reposent sur une base théorique solide, elles permettent d'identifier le type de chemin (ou l'ensemble des relations) qui expliquent les liens entre ces variables, ainsi que le potentiel explicatif, indiqué par des coefficients. Toutefois, l'exemple ci-dessous ne montre pas de coefficients car il se concentre uniquement sur les hypothèses (H_1 à H_6 dans ce cas). Les signes traditionnellement apposés aux hypothèses décrivent une relation positive (+) ou négative (-) attendue.

Figure 15 | Modèle d'analyse de la participation en ligne et de la confiance dans le gouvernement (basé sur Kim et Lee, 2012)



6.5.3 Taille de l'échantillon

Si des échantillons plus larges sont généralement recommandés, plusieurs études récentes avancent que l'analyse SEM demeure possible avec des échantillons plus restreints (voir par exemple Wolf et al. (2013)). De plus, Sideridis et al. (2014) ont démontré que dans certains cas l'on peut considérer un échantillon de 50 à 70 comme suffisant. Il n'existe ainsi pas de règle absolue en ce qui concerne la taille minimale d'échantillon, que Kline (2011) situe aux alentours de 200. Selon lui, il faut compter sur un ratio de 1:4 ou 1:5, ou 10 cas par paramètre estimé. Toutefois, certains auteurs articulent un chiffre plus faible, allant jusqu'à 5 observations par paramètre. Ceci relève ainsi plus d'une règle générale (*rule of thumb*) que d'une règle absolue en termes statistiques, bien que de nombreux chercheurs se réfèrent souvent à la contribution de Kline (2011). Notons enfin qu'un site internet se propose de calculer la taille de l'échantillon minimale en fonction du nombre de variables incluses dans le modèle d'analyse¹¹⁶. Dans l'exemple où 3 variables latentes et 18 variables observées composent le modèle, comme c'est le cas dans notre recherche, le calcul indique un échantillon minimum recommandé de $n=200$ (pour un effet statistique modéré – 0.3 sur une échelle de 0.1 à 0.5 / et pour un niveau de probabilité significatif à 0.05). Ceci ne prend malheureusement pas en compte le nombre de

¹¹⁶ Free Statistics Calculators: <https://www.danielsoper.com/statcalc/calculator.aspx?id=89>.

paramètres, qui peut devenir problématique dans des modèles plus complexes, comme celui que nous présentons à la fin de cette section.

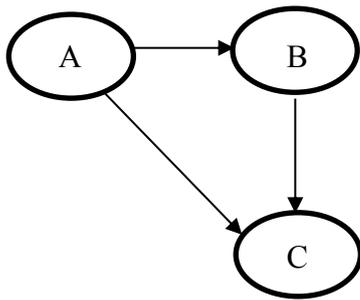
6.5.4 Considérations techniques

Sans entrer dans les détails trop techniques, cette sous-section présente une introduction aux MES, donnant ainsi les outils pour comprendre le fonctionnement de la méthode. Les MES fournissent un cadre d'analyse adapté à l'étude de multiples facteurs, reliés entre eux par le(s) meilleur(s) chemin(s) entre eux et représentés sous forme de diagramme. Elle repose sur une matrice d'équations, dont la représentation graphique immédiate est rendue possible grâce aux logiciels informatiques récents. Comme illustré ci-dessus, les variables observées prennent la forme de boîtes rectangulaires, tandis que les variables latentes sont entourées par une ellipse. Entre elles, des flèches indiquent le sens de la relation attendue : soit une flèche unidirectionnelle (lien causal), soit bidirectionnelle (corrélation). Les interactions significées dans le modèle d'analyse doivent découler d'une base théorique prédéterminée, guidant la rédaction d'hypothèses de recherche solides. En effet, plusieurs contributions ont mis en garde non seulement contre la confusion fréquente entre causalité et corrélation, mais aussi contre des corrélations saugrenues résultant de l'absence de toute théorisation (Calude & Longo, 2017)¹¹⁷.

En bref, les MES renferment une multitude de techniques regroupées en une seule méthode, dont il est difficile de distinguer clairement les traits. Selon Kaplan (2000, p. 1), ils peuvent être définis comme « une classe de méthodologies ayant pour objectif de représenter certaines hypothèses au sujet des moyennes, des variances et des covariances de données observées en termes d'un plus petit nombre de paramètres "structuraux" définis par un modèle théorique sous-jacent ». La notion de relation structurelle renvoie à l'idée que l'approche est flexible, ne reposant pas uniquement sur des régressions linéaires entre deux (analyse bivariée) ou plusieurs facteurs (analyse multivariée). Ainsi, une variable A peut avoir un effet sur B, qui à son tour peut impacter une variable C. Dans le même temps, il est possible de mesurer l'effet direct de A sur C. En résulte la création d'un modèle à partir des relations entre ces trois variables (voir Figure 15). Sous forme de diagramme, il correspond à une régression linéaire simple de B sur A et une régression linéaire multiple de C à la fois sur B et sur A.

¹¹⁷ Citons parmi les plus loufoques le lien entre la consommation de poulet per capita aux États-Unis et l'importation américaine de pétrole, le nombre de personnes s'étant noyées dans une piscine et le nombre de films dans lesquels l'acteur Nicolas Cage a tourné, ou encore la consommation de mozzarella per capita aux États-Unis et le nombre de doctorats délivrés en ingénierie civile (pour d'autres exemples, voir Vigen, 2015).

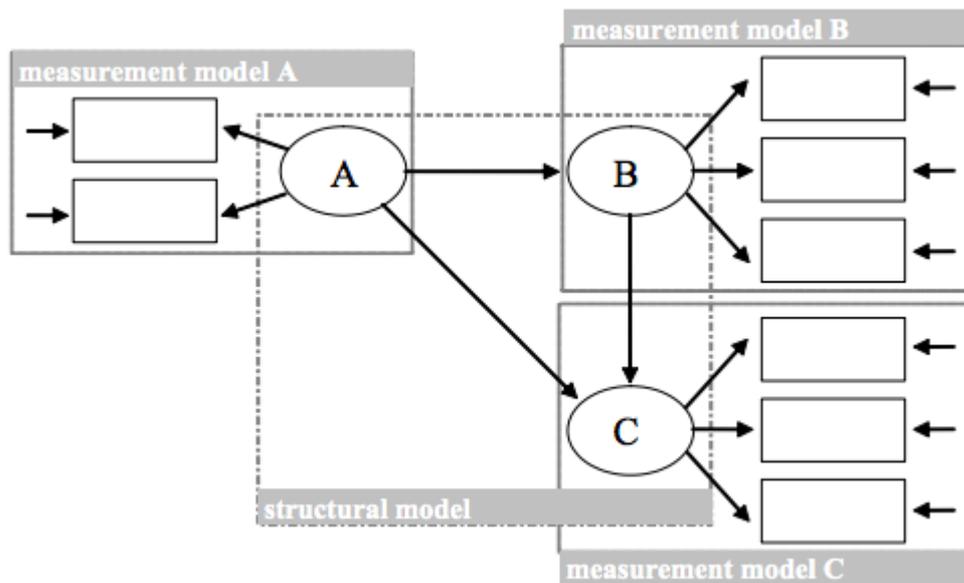
Figure 16 | Modélisation des relations entre trois variables A, B et C



Comme indiqué ci-dessus, les trois variables A, B et C sont latentes, c'est-à-dire construites à partir de facteurs directement mesurables. Ainsi, à cette modélisation s'ajoutent des modèles de mesure additionnels, indispensables à la construction des variables latentes. Les facteurs observés sont représentés par des rectangles. Les flèches permettent d'identifier les liens entre ces facteurs et les variables (partant de A, B et C), tandis que les autres flèches indiquent la mesure de ces facteurs en fonctions des indicateurs retenus (voir Figure 16). Cette démarche permet de tester et de comparer le modèle avec les données empiriques récoltées sur le terrain. Ainsi, le modèle peut être ajusté en fonction de son « *fit* », calculé à l'aide de plusieurs indicateurs. Potentiellement, seules les relations de A vers B ou de B vers C peuvent se révéler significatives et intéressantes ; ou B peut jouer un rôle modérateur ou médiateur entre A et C ; enfin, si des résultats significatifs émergent sur une variable latente uniquement, celle-ci peut néanmoins nous renseigner sur sa construction et permettre par exemple la validation d'une échelle de mesure et des indicateurs sélectionnés à partir de la théorie. Cette opération correspond à la première démarche des MES : une analyse factorielle exploratoire ou confirmatoire reliant la variable latente à ses déterminants, définie dans la Figure 14 comme le modèle de mesure (*measurement model*).

L'analyse factorielle exploratoire aide à identifier les facteurs nécessaires à l'établissement de la variable latente. En d'autres termes, elle définit chaque variable en y associant un certain nombre de facteurs observés et mesurés. En revanche, l'analyse factorielle confirmatoire permet d'approfondir la phase exploratoire en posant des paramètres pour chaque relation entre le facteur considéré et la variable latente (noté λ), leur permettant d'être corrélés. Les facteurs sont ainsi définis de manière plus détaillée, et sont normalement plus corrélés entre eux s'ils définissent une même variable latente que s'ils étaient rattachés à deux variables latentes différentes. Si la structure du modèle identifié est plausible, alors l'analyse factorielle confirmatoire devrait être bien ajustée. Plusieurs indices d'ajustement doivent alors être pris en compte, sur lesquels nous reviendrons plus loin.

Figure 17 | Modèle structurel de régressions entre trois variables latentes et modèles de mesure, tiré de Nachtigall et al. (2003)



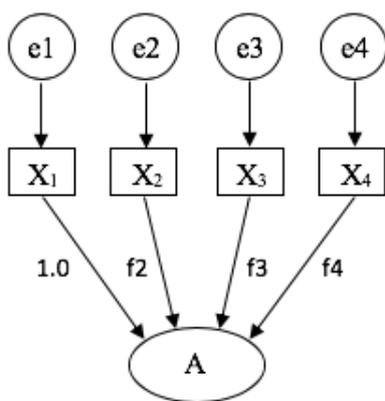
Il convient d'ajouter au modèle représenté dans la Figure 16 les **termes d'erreur**. En effet, les mesures restent toujours partiellement imparfaites, des termes d'erreur viennent s'ajouter aux facteurs observés. Ils sont représentés par la lettre « e » suivi du chiffre équivalent au facteur (X) considéré (par exemple e1 pour X_1), entourés par un rond et leur relation avec X prend la forme d'une flèche. Sans entrer plus en détail dans les formules mathématiques, la variable latente est formée par les facteurs qui la construisent ainsi que les termes d'erreur. Les facteurs X sont quant à eux définis par le lien (f) avec la variable latente (A) et le terme d'erreur (e), tel que représenté dans la Figure 17 ci-dessous. Si ce paramètre est fixé à 1.0 pour une relation, les autres paramètres sont « contraints », ce qui permet de faire des comparaisons, opération impossible avec les régressions (où les paramètres sont tous « libres »). Le fait qu'un coefficient soit fixé à 1.0 ne change pas le « bon ajustement du modèle » (*goodness of fit*) du modèle puisque celui-ci n'est pas centré sur un facteur en particulier. Il fournit de plus une constante nécessaire à l'identification du modèle, qui comprend dans notre cas plusieurs variables latentes et plusieurs facteurs pour chacune de ces variables. Les termes d'erreur peuvent aussi être corrélés entre eux dans certains cas.

Cette opération est indispensable car sans cela, il n'y aurait pas d'échelle pour mesurer la variance des autres facteurs (pas de possibilité de calculer des coefficients sur une échelle fixée par le coefficient 1.0). En résumé, les équations structurelles incluent le facteur observable X

(et mesuré par des items), les paramètres f et les termes d'erreur e . Du point de vue mathématique, elles prennent la forme suivante :

$$\begin{aligned}
 - X_1 &= 1.0 A + e_1 \\
 - X_2 &= f_2 A + e_2 \\
 - X_3 &= f_3 A + e_3 \\
 - X_4 &= f_4 A + e_4
 \end{aligned}
 \quad \text{ou sous forme matricielle :} \quad
 \begin{pmatrix} X_1 \\ X_2 \\ X_3 \\ X_4 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 1.0 \\ f_2 \\ f_3 \\ f_4 \end{pmatrix} A + \begin{pmatrix} e_1 \\ e_2 \\ e_3 \\ e_4 \end{pmatrix}$$

Figure 18 | MES incluant une variable latente, plusieurs facteurs et termes d'erreur



Afin de tester la plausibilité du modèle, plusieurs indices donnent la possibilité de mesurer le *goodness of fit* et de procéder aux ajustements nécessaires. Certains logiciels suggèrent même les relations permettant d'atteindre le meilleur *goodness of fit*. Plus celui-ci est élevé, plus la correspondance entre le modèle et les données analysées est satisfaisante (Kline, 2011). Le calcul prend également en compte le plus simple des modèles, notamment dans le cas où un modèle alternatif posséderait le même *fit*. Il s'agit toutefois de rester vigilant et de ne pas se concentrer uniquement sur les relations suggérées par le logiciel, car elles s'écartent parfois des hypothèses de base de manière significative.

Tous les indices sont plus ou moins standardisés et s'étendent de 0 à 1, la valeur 1 indiquant le meilleur *fit* du modèle. Ils dépendent tous du khi carré (χ^2) et du nombre de degrés de liberté (Hox & Bechger, 1999). Comme la mesure du χ^2 demeure très sensible à la taille de l'échantillon, plusieurs chercheurs ont développé des approches plus approfondies pour déterminer la meilleure correspondance possible entre le modèle et les données. A partir de ces indices, des ajustements sont possibles pour augmenter le *fit* du modèle, par exemple en « libérant » un paramètre fixe, au coût néanmoins d'un degré de liberté additionnel. Il est aussi

envisageable d'introduire un nouveau paramètre, entre deux termes d'erreur par exemple (Hox & Bechger, 1999).

Le premier indice retenu ici est le *Goodness of Fit Index* (GFI), à l'origine associé au programme LISREL (Jöreskog & Sörbom, 1982). Comme la plupart des autres indices, il est lié à l'estimateur du maximum de vraisemblance, soit la technique qui consiste à estimer les paramètres d'un modèle avec des restrictions ou non sur les paramètres. Techniquement, il s'agit de construire une fonction de vraisemblance qui maximise son logarithme par rapport aux paramètres qui sont inconnus dans le modèle. En d'autres termes, raisonner au maximum de vraisemblance revient à dire que l'on fait l'hypothèse que les données observées sont celles que le modèle avait le plus de chances de générer. Le GFI permet d'estimer la proportion de covariances dans la matrice des données qui peut être expliquée par le modèle. En général, l'indice s'étend de 0 à 1, et 1 correspond au meilleur *fit*. Il estime ainsi le meilleur modèle développé par le chercheur comparé à aucun autre modèle (Kline, 2011). Il est considéré comme satisfaisant lorsqu'il est égal ou supérieur à 0.9.

Le deuxième indice mesure l'amélioration du *fit* par rapport à un modèle de base, typiquement avec un modèle dit indépendant (les variables sont alors considérées comme non-corrélées). Développée par Bentler (1990), cette approche n'est pas absolue mais incrémentale, et porte le nom de *Comparative Fit Index* (CFI). Elle compare la performance du modèle proposé par rapport au modèle indépendant (*null model*). Le CFI est considéré comme satisfaisant quand il atteint une valeur égale ou supérieure à 0.95 (Kline, 2011). Il est également possible de prendre la mesure du χ^2 divisé par le nombre de degrés de liberté, même s'il demeure problématique en raison de sa sensibilité à la taille de l'échantillon. D'autres indices sont ainsi plus performants car ils sont moins affectés par le nombre d'observations (Iacobucci, 2010).

Enfin, le troisième indice se réfère à une perspective inverse, pour laquelle le 0 indique le meilleur *fit*. Le RMSEA – pour *Root Mean Square Error of Approximation* – est une mesure absolue prenant en compte le χ^2 , le nombre de degrés de libertés et la taille de l'échantillon. Il permet d'évaluer les écarts normalisés entre la matrice observée et la matrice estimée (Cangur & Ercan, 2015). Également appelé coefficient de *Badness of fit*, l'indice RMSEA est considéré comme satisfaisant s'il est inférieur ou égal à 0.10 (dans une acception large). Le Tableau 17 récapitule les caractéristiques et les valeurs seuil pour les trois indices décrits plus haut. Ceux-ci seront repris et analysés dans notre cas d'étude, nous servant principalement à ajuster les modèles testés avec nos variables et les données de notre échantillon.

Tableau 17 | Indicateurs d’ajustement sélectives et valeurs satisfaisantes au bon ajustement du modèle proposé, adapté de Hooper et al. (2008)

Indicateur d’ajustement	Type	Seuils d’acceptabilité
<i>Goodness of Fit Index</i> (GFI)	Absolu	> 0.90
<i>Comparative Fit Index</i> (CFI)	Incrémental	≥ 0.95
<i>Root Mean Square Error of Approximation</i> (RMSEA)	Absolu	≤ 0.06

6.5.5 Limites de la méthode

Si la SEM présente de nombreux avantages, notamment liés à la prise en compte de variables latentes et à sa flexibilité d’analyse, certaines limites doivent néanmoins être soulevées (Hoyle, 1995). La première concerne l’ajustement du modèle et la tentation de tisser des liens entre des variables pour atteindre le meilleur ajustement possible sans tenir compte de la base théorique, ou d’établir des relations de *feedback* sans avoir scrupuleusement respecté l’ensemble des mesures nécessaires, incluant un grand nombre d’observations (Nachtigall et al., 2003). La deuxième difficulté renvoie à l’interprétation des résultats. Souvent, un bon *fit* du modèle est compris comme un résultat positif du lien entre les variables. En d’autres termes, il est fréquemment observé que des chercheurs confondent le meilleur *fit* du modèle avec un fort effet sur la variable dépendante, alors même qu’il est possible de mettre en lumière une inadéquation avec les prédictions faites en amont du modèle testé (Nachtigall et al., 2003). Un troisième problème, toujours lié à l’interprétation des résultats, correspond à la confusion récurrente entre données corrélées et modèle causal (Cliff, 1983). Bien que le modèle soit ajusté, il ne fait qu’invalider l’hypothèse nulle et ne peut être considéré comme le modèle causal ultime, sachant qu’il reste sensible à des modèles alternatifs. Enfin, la dernière difficulté se rapporte à la distribution des données observées et à la taille de l’échantillon (Hox & Bechger, 1999), bien qu’il n’existe pas de consensus dans le champ scientifique sur une méthode et/ou des frontières communément acceptées.

6.5.6 Application au cas d’étude

Dans une démarche de MES, notre modèle intègre les trois variables latentes décrites plus haut : exposition à l’information, transparence perçue et fiabilité perçue. Elles sont construites à l’aide des facteurs mesurés par notre questionnaire. Ceux-ci résultent de l’opérationnalisation développée dans la partie théorique. Ainsi, l’exposition à l’information (EXPINF) est mesurée par trois facteurs, respectivement deux relatifs à la transparence active (information reçue –

INFORE et consultation de l'information – CONSINF) et un lié à la transparence passive, les demandes adressées aux autorités en charge de l'aéroport civil (DEMAND). Ensuite, les quatre indicateurs mesurés dans le questionnaire (accès à l'information – ACCES, complétude – COMPL, compréhensibilité – COMPR, et temporalité – TEMPO) sont intégrés au modèle pour former la variable latente « transparence perçue » (TRANSPER). La fiabilité perçue (FIABPER) est, suivant l'échelle validée par Grimmelikhuijsen et Knies (2017), appréhendée via trois facteurs, la compétence (COMPE), l'intégrité (INTEG) et la bienveillance (BIENV). Le Tableau 18 ci-dessous résume l'ensemble des variables latentes intégrées à notre modèle, ainsi que leur construction :

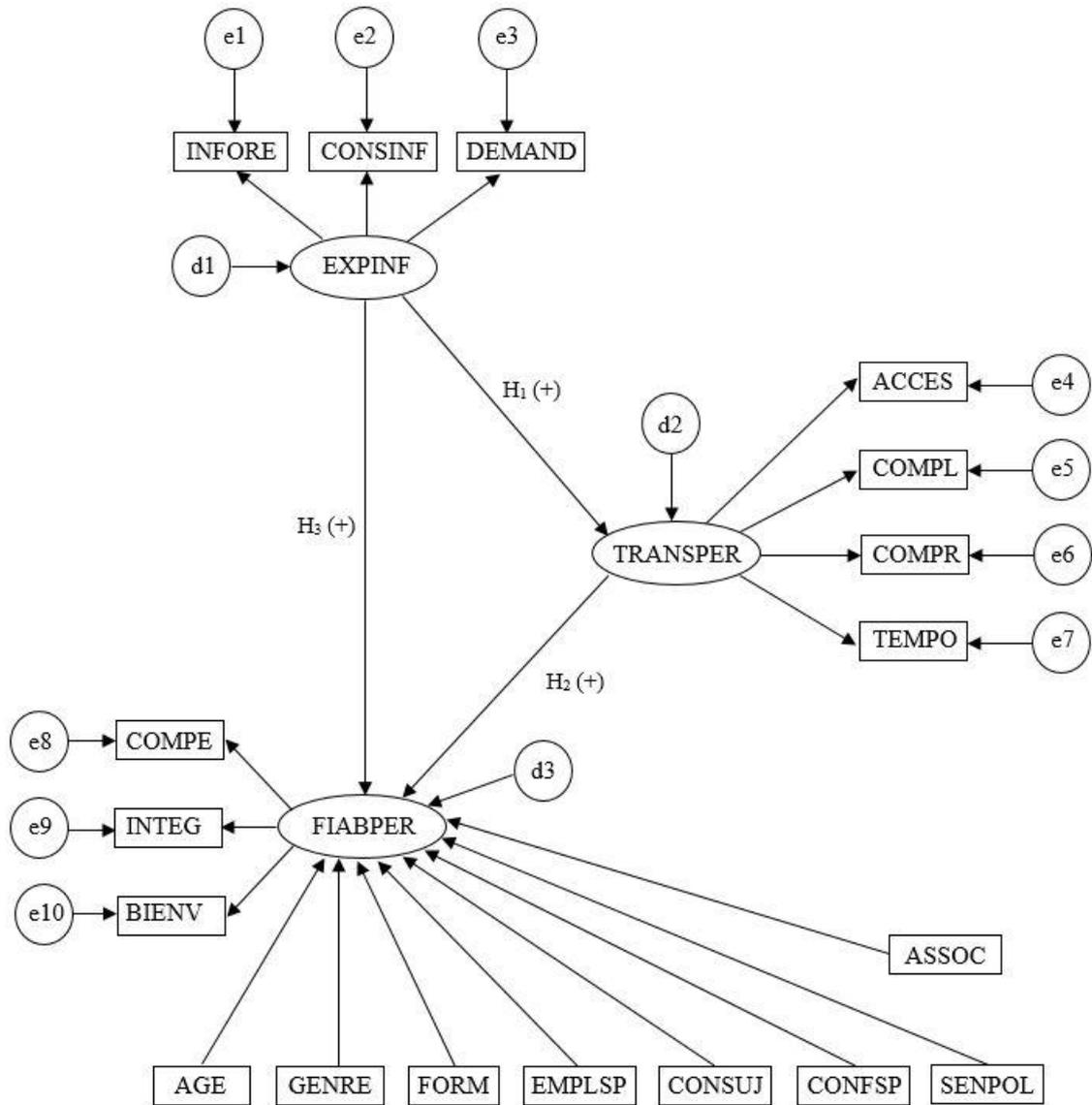
Tableau 18 | Variables latentes et indicateurs formatifs du modèle d'analyse

Variable latente	Indicateur formatif
Exposition à l'information (EXPINF)	Information reçue (INFORE) Consultation de l'information (CONSINF) Transparence passive (DEMAND)
Transparence perçue (TRANSPER)	Accessibilité (ACCES) Complétude (COMPL) Compréhensibilité (COMPR) Temporalité (TEMPO)
Fiabilité perçue (FIABPER)	Compétence (COMPE) Intégrité (INTEG) Bienveillance (BIENV)

A ces trois variables latentes formant le modèle structurel, et aux indicateurs constituant les modèles de mesure, il faut maintenant y ajouter nos variables de contrôle. Comme précisé plus haut, il s'agit des variables sociodémographiques suivantes : l'âge (AGE), le genre (GENRE) et le niveau de formation (FORM). A cela s'ajoutent la connaissance du sujet (CONSUIJ), le fait d'être employé ou non du secteur public (EMPLSP), la confiance générale dans le système politique (CONFSP) et la sensibilité politique des répondants (SENPOL). Ces variables sont considérées, du moins dans notre modèle théorique, comme exogènes, par opposition aux autres variables, qui sont dites endogènes. En y ajoutant les termes d'erreur, on arrive au schéma décrit dans la Figure 16. Celle-ci est basée sur notre dessin de recherche et sur

les hypothèses développées dans la partie 6.1. Le modèle d'analyse¹¹⁸ sert de base théorique aux développements ultérieurs.

Figure 19 | Modèle d'analyse théorique



¹¹⁸ Pour des raisons de lisibilité du modèle, les liens de corrélations entre toutes les variables de contrôle n'ont pas été dessinés sur le modèle d'analyse théorique.

6.6 Alternative méthodologique

Face aux nombreux paramètres qui animent les relations entre les variables du modèle, et face à la sensibilité de la méthode à la qualité des variables recueillies, il est possible de modifier l'approche retenue initialement. En effet, les MES s'appliquent plus facilement à des construits latents basés sur une mesure d'échelle psychométrique (voir Fernandez et al., 2005). Le caractère exploratoire de notre étude est plutôt lié au questionnement d'une argumentation normative qu'à une analyse comportementale proprement dite. Ainsi, l'exposition à l'information peut plus facilement être construite à partir des items observés, par l'intermédiaire de la création d'une échelle, que « testée » par une méthode de type MES. De plus, la forte présence de variables de contrôle rend l'étude de la confiance extrêmement ardue. En effet, un concept aussi multidimensionnel semble difficile à modéliser et créerait dans notre modèle théorique un grand risque de confusion, pour autant que les variables soient liées entre elles. Dans ce cas, il existe non seulement la possibilité de passer au travers du problème et de l'endogénéité et, de façon plus pragmatique, de multiplier les paramètres. Par conséquent, notre échantillon serait trop maigre pour tirer des conclusions solides, malgré un bon *fit* du modèle. En effet, Gagné et Hancock (2006) démontrent qu'un échantillon plus large et un nombre d'indicateurs par facteur plus élevé permettent de sensiblement améliorer la convergence du modèle et de s'assurer une estimation plus précise des paramètres.

Ainsi, les problèmes liés aux MES dans notre étude sont de trois ordres : d'abord, la prise en compte d'un grand nombre de variables de contrôle, reflétant le caractère complexe et multidimensionnel de la confiance, multiplie le nombre de paramètres. Une grande partie des études néglige par ailleurs les corrélations qui existent entre ces facteurs, ce qui permet de réaliser des analyses à l'aide d'échantillons plus petits, mais sans observer l'ensemble des liens, remettant en cause la validité du modèle proposé. Ce genre d'études se heurte par ailleurs de façon beaucoup plus frontale aux enquêtes de terrain, qui ne peuvent faire l'économie d'un grand nombre de variables de contrôle. Dans une moindre mesure, cette difficulté peut être contournée dans le cadre d'expériences, notamment en « laboratoire ».

Ensuite, l'évacuation des données manquantes enlève dans notre étude de cas un certain nombre d'informations qui peuvent être utiles à la meilleure compréhension de la relation entre nos variables. Il peut par exemple se révéler intéressant de prendre en considération les sondés n'ayant pas exprimé leur avis, et voir comment cette réponse influence le niveau de fiabilité perçue des autorités publiques. Bien qu'il reste possible (et cela est fait dans de nombreuses études) d'interpréter les réponses manquantes ou sans avis comme des valeurs centrales (sur

une échelle de Likert, 4 sur 7 par exemple), il nous semble inadéquat de procéder de cette manière. En effet, des personnes peu informées peuvent réellement ne pas avoir d'avis ou être dans l'incapacité de répondre¹¹⁹.

Enfin, le caractère exploratoire de notre recherche vise plus à déterminer le sens de la relation entre transparence et confiance que de tester un modèle théorique préétabli, puisque nous mettons empiriquement à l'épreuve un postulat normatif fort. Il ne s'agit donc pas de tester des échelles psychométriques (Alaux, 2011), qui ne font d'ailleurs pas complètement sens dans le cas de l'exposition à l'information, mais de construire des dimensions nous permettant de réaliser une analyse statistique prenant en compte l'ensemble des variables énoncées plus haut.

En revanche, l'analyse de facteurs peut toujours s'avérer utile, même en cas de changement de la méthode de MES au profit d'une analyse de régression multiple (Arbuckle, 2016). Celle-ci donne en effet des indications importantes sur la manière dont sont construites les variables (sur quels indicateurs elles se « fixent »). De plus, elle nous servira à répliquer l'étude réalisée par Grimmelikhuijsen et Knies (2017), qui ont appliqué les indicateurs développés par McKnight et al. (2002) pour valider une échelle de la confiance dans les organisations publiques. Cette mesure s'applique mieux aux MES dans le sens où il s'agit bien d'une attitude, et que le modèle, moins complexe, sied mieux à notre taille d'échantillon. Les résultats confirment bien l'adéquation des indicateurs choisis avec les trois variables de la fiabilité perçue (compétence, intégrité et bienveillance). Les résultats sont présentés dans la partie 7.2 plus bas.

L'analyse de régression linéaire multiple permet de contourner les problèmes mentionnés ci-dessus en intégrant plus facilement les variables de contrôle et en incluant également les répondants n'ayant pas souhaité s'exprimer sur la qualité de l'information reçue ou consultée à propos de l'aéroport. Or il peut être intéressant de voir l'effet sur la confiance dans l'organisation des personnes ne s'étant pas exprimées sur le niveau de transparence perçue, par rapport aux sondés ayant clairement mentionné un niveau élevé ou faible de transparence perçue. Il sera aussi indispensable, pour répondre à nos hypothèses et plus généralement à notre question de recherche, d'étudier l'influence de cette transparence perçue sur la relation entre exposition à l'information et fiabilité perçue : y a-t-il un effet d'interaction ? Si oui, quelle est

¹¹⁹ Ainsi, certaines études où la valeur centrale est utilisée alors même que le répondant répond au milieu de l'échelle par défaut tendent à déformer les résultats et à biaiser l'analyse. On peut penser ici aux enquêtes ne laissant pas aux sondés l'option de répondre « sans avis » ou « je ne sais pas », en forçant une réponse, alors même que le sondé n'a par exemple pas participé à une activité et/ou n'est pas en mesure d'émettre une opinion.

son importance relativement à l'effet direct potentiellement observé entre exposition à l'information et confiance ?

Ce type d'analyse est bien mieux adapté à notre cas d'étude, en modélisant la réalité de manière moins restrictive. Elle permet de mettre en relation plusieurs variables, et donc d'intégrer progressivement à notre modèle les déterminants théoriques de la confiance. Il est possible, à partir d'une régression simple entre deux variables, de trouver des réponses en considérant des variables indépendantes supplémentaires dans le cadre d'une régression multiple (Malhotra, 2004). Par le biais de cette méthode, nous pouvons réellement tester nos hypothèses et voir dans quelle mesure la variation de la confiance dépend de la variation des autres variables intégrées à l'analyse. Les proportions de cette variation sont également observables par le biais de la régression multiple. Du point de vue technique, cette opération prend la forme d'une équation dans laquelle la valeur de la variable indépendante Y est liée aux variables explicatives X_s par le biais de coefficients de régression partiels b_s , alors que la valeur a représente l'ordonnée à l'origine (si l'on considère le graphique de représentation des données sur deux axes). Ainsi, la forme générale du modèle est estimée par l'équation suivante (Malhotra, 2004) : $Y = a + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + \dots + b_kX_k$.

Nous revenons finalement sur quelques clés de compréhension relatives à l'interprétation des résultats. Le R^2 ajusté, ou coefficient de détermination multiple, s'ajuste par rapport au nombre de variables et à la taille de l'échantillon. C'est le coefficient de détermination multiple (R^2) qui permet néanmoins de mesurer l'importance de la relation entre les variables. Les coefficients de régression partiels (b_1, b_2, \dots, b_k) donnent la variation de la valeur estimée quand la variable explicative varie d'une unité, les autres demeurant constantes. Par exemple, quand X_1 varie d'une unité, le coefficient b_1 donne la variation de la valeur estimée de la variable dépendante ou expliquée. Tous ces éléments seront repris, expliqués et interprétés à la lumière de nos résultats dans la partie suivante.

7. Résultats

Cette partie s'attache à présenter les principaux résultats enregistrés dans cette thèse, d'abord sous un angle descriptif, puis analytique. La première partie expose les données brutes et l'ensemble des statistiques descriptives, sous forme de fréquences (7.1). La deuxième partie décrit dans un premier temps les principales relations entre les variables endogènes et exogènes de notre modèle, et dans un deuxième temps nous permet de mettre en évidence les mécanismes causaux entre les variables latentes du modèle d'équations structurelles, tout en prenant en compte les ajustements réalisés. Enfin, elle permet d'apporter une réponse aux hypothèses de recherche (7.2), ouvrant la voie à l'interprétation des résultats et aux implications exposées dans la conclusion.

7.1 Partie descriptive

La première section présente les données récoltées sur le terrain et fournit des commentaires extensifs sur leur portée. Elle permet d'identifier les principales difficultés liées à l'analyse de résultats partiels et met déjà en avant un certain nombre d'éléments intéressants. Elle est indispensable au développement ultérieur de cette partie dédiée aux résultats, car elle dégage certaines tendances. Le but de cette première section est donc de structurer et de représenter l'information contenue dans les données. Les effectifs, fréquences, moyennes et écarts type seront présentés pour chaque variable, puis nous passerons à une analyse plus fine de la variable indépendante « exposition à l'information ». Ensuite, nous traiterons de la transparence perçue, y incluant une brève parenthèse consacrée aux différents supports utilisés pour consulter l'information, et les indicateurs relatifs à la fiabilité perçue. L'ensemble de ces variables seront analysées sous forme de corrélations dans la section suivante (7.2) pour évaluer l'homogénéité de l'ensemble des items. Enfin, le détail des variables de contrôle sera exposé à la fin de cette section.

Les données brutes (statistiques descriptives) sont listées ci-dessous dans le Tableau 19, directement tirées du logiciel utilisé (SPSS). Une première lecture des statistiques descriptives montre assez distinctement qu'un nombre substantiel de sondés n'ont pas répondu ou ont choisi l'option « je n'ai pas d'avis » aux questions portant sur les questions de transparence perçue. Ceci répond à une certaine logique, dans le sens où les individus n'ayant que peu reçu ou consulté l'information disponible peuvent se retrouver dans l'incapacité de répondre aux questions relatives à l'accessibilité, à la complétude, à la compréhension ou à la temporalité de

l'information. Pour ces raisons, il a été décidé de ne pas prendre les tendances centrales (4 sur une échelle de 1 à 7 ; 3 sur une échelle de 1 à 5) mais de traiter ces données comme telles, même si elles ne permettent pas d'être exploitées de manière optimale et concourent à la réduction de notre échantillon d'origine. Il ressort également de cette première lecture que les sondés ne se sont pas clairement positionnés sur l'échelle implicite gauche-droite qui leur était proposée dans le questionnaire. Ainsi, 161 personnes sur 408 interrogées (39.5%) avouent voter pour une personne et non pas pour un parti (108 – 26.5%), ou affirment ne se sentir proche d'aucun parti (53 – 13%). Ce constat correspond à une situation déjà observée dans d'autres contextes (De Montvalon, 2016; Domenach, 2014).

Tableau 19 | Statistiques descriptives

	N	Minimum	Maximum	Moyenne	Écart type
Membre de l'association des riverains de l'aéroport de Sion (ASSOC)	408	1	2	1.88	.323
Information reçue (INFO)	401	1	5	2.51	.941
Consultation de l'information (CONSUL)	403	1	5	2.65	1.080
Demande de document ou d'information / requête (DEMAND)	407	1	2	1.92	.265
Accessibilité (ACCES)	287	1	7	4.61	1.712
Complétude (COMPL)	277	1	7	4.27	1.541
Compréhensibilité (COMPR)	291	1	7	4.97	1.307
Temporalité (TEMP)	279	1	7	3.22	.860
Compétence (COMPE)	311	1.00	7.00	4.4831	1.36872
Intégrité (INTEG)	308	1.00	7.00	4.5652	1.44455
Bienveillance (BIENV)	326	1.00	7.00	4.4061	1.63978
Connaissance du sujet (CONSUIJ)	394	1	7	3.19	1.567
Genre (GENRE)	407	1	2	1.41	.492
Tranche d'âge (AGE)	406	1	7	4.60	1.564
Niveau de formation (FORM)	368	1	5	3.40	1.327
Employé du secteur public (EMPLSP)	407	1	2	1.70	.458
Confiance dans le système politique suisse en général (CONFGE)	388	1	7	4.76	1.417
Sensibilité politique (SENPOL)	249	1	8	4.71	2.016
N valide (liste)	239				

Après ces remarques préliminaires, il convient de se pencher sur l'une des deux variables indépendantes de notre modèle, l'exposition à l'information. L'étude des statistiques descriptives montre que la grande majorité des individus ne sont informés que rarement ou de temps en temps, soit deux fois par an ou moins (N=353, 88%) et consultent l'information dans les mêmes proportions (N=314, 77.9%). De plus, seuls 7.6% des sondés ont déjà demandé une information non disponible directement auprès des autorités en charge de l'aéroport (Tableau 20), tandis qu'un recours au préposé n'a jamais été observé parmi les réponses reçues. En revanche, plusieurs personnes font état de leur méconnaissance pour la fonction de préposé à la protection des données et à la transparence ou n'ont manifestement pas compris son rôle. Ainsi, en plus des sondés ayant apposé un point d'interrogation ou ayant clairement signifié qu'ils ne connaissaient pas le poste de préposé, certains ont même dévalué sa fonction : « Il ne devrait rien à voir à faire avec cela » (répondant 197). Ce genre de réaction se comprend néanmoins a posteriori dans notre étude de cas, le préposé étant assez médiatique et se montrant proactif (de son propre chef, pas forcément à la suite de requêtes déposées par des citoyens), au risque de diviser.

Tableau 20 | Fréquences des données relatives à l'exposition à l'information*Information reçue*

		Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	jamais	63	15.4	15.7	15.7
	rarement (moins de 2 fois par année)	126	30.9	31.4	47.1
	de temps en temps (1 fois tous les 6 mois)	164	40.2	40.9	88.0
	fréquemment (1 fois tous les 3 mois)	40	9.8	10.0	98.0
	très fréquemment (au moins une fois par mois)	8	2.0	2.0	100.0
	Total	401	98.3	100.0	
Manquant	pas de réponse	7	1.7		
Total		408	100.0		

Consultation de l'information

		Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	jamais	68	16.7	16.9	16.9
	rarement (moins de 2 fois par année)	108	26.5	26.8	43.7
	de temps en temps (1 fois tous les 6 mois)	138	33.8	34.2	77.9
	fréquemment (1 fois tous les 3 mois)	73	17.9	18.1	96.0
	très fréquemment (au moins une fois par mois)	16	3.9	4.0	100.0
	Total	403	98.8	100.0	
Manquant	pas de réponse	5	1.2		
Total		408	100.0		

Demande d'information

		Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	oui	31	7.6	7.6	7.6
	non	377	92.4	92.4	100.0
	Total	408	100.0	100.0	

A partir de ces réponses, il convient de nous focaliser sur la dimension active de la transparence. Les indicateurs « information reçue » et « consultation du sujet » nous serviront donc à construire notre variable latente « exposition à l'information ». Les sources d'information, bien qu'elles ne soient pas comprises dans le modèle d'analyse, méritent un commentaire approfondi. Elles nous renseignent principalement sur les supports utilisés, qui divergent passablement. Le support le plus utilisé reste la presse écrite, à une majorité écrasante (93.1%), devant les médias en ligne (22.1%) et le site internet de la ville de Sion (17.2%). Le site internet de l'ARAS, principalement fréquenté par ses membres, arrive bien après (7.8%), derrière le site internet de l'aéroport de Sion et les réseaux sociaux (12.5%). Enfin, 24 sondés affirment ne pas consulter d'informations liées à la thématique, alors qu'un nombre marginal d'entre eux ($N \leq 5$) ont obtenu des renseignements par le biais du Journal de la Ville ou par des contacts directs. Ainsi, la source principale d'informations reste la presse écrite, qui relaie les développements récents de l'aéroport en prenant appui sur les principaux acteurs impliqués. Malgré la faible activité sur les réseaux sociaux des autorités en charge de l'aéroport, il semble toutefois que ce support gagne en popularité, plus spécifiquement auprès de la population plus jeune. Le Tableau 21 résume l'ensemble des supports utilisés et leur fréquence d'utilisation.

Dans le cas étudié ici, la plupart des informations sont ainsi consultées par le biais des titres de presse et de leur version en ligne, et dans une moindre mesure sur les sites officiels des organisations en charge de la gestion et du développement de l'aéroport. Nous pouvons donc parler de transparence médiée (au sens de la transparence « moderne » de Meijer, 2009), car l'information est mise à disposition par médias interposés, et de plus en plus par les réseaux sociaux, et non plus en face-à-face. Cette tendance générale a été observée par Meijer (2009, pp. 258-259) : « A characteristic of modern forms of transparency is that they are generally mediated. [...] modern forms of transparency differ from direct face-to-face transparency in traditional town meetings. Transparency has been mediated through the mass media for some time [and] the new media, especially the Internet ». La presse écrite et les journaux en ligne se penchent sur les réalisations en cours, sans adopter un ton véritablement critique à l'égard du développement de l'aéroport, ne biaisant ainsi pas réellement la perception que peuvent en avoir les consommateurs de l'information. Ils agissent plutôt comme des relais, en brossant un portrait de la situation actuelle¹²⁰.

¹²⁰ Pour prendre un exemple plus récent, voir Baur, G. (2018). « L'avenir de l'aéroport de Sion passera par le privé ». *Le Temps*, 8 octobre 2018.

Tableau 21 | Supports utilisés et fréquence dans l'échantillon (N=408)

<i>Support utilisé</i>	<i>Fréquence (%)</i>
Presse écrite	380 (93.1%)
Médias en ligne	90 (22.1%)
Site internet de la ville de Sion	70 (17.2%)
Site internet de l'aéroport de Sion	51 (12.5%)
Réseaux sociaux	51 (12.5%)
Site internet de l'ARAS	32 (7.8%)
Site internet du Canton du Valais	25 (6.1%)
Autre	25 (6.1%)
Non consultation des informations	24 (5.9%)

Concernant les indicateurs relatifs à la transparence perçue, en dépit du nombre significatif de sondés n'ayant pas donné leur avis, nous pouvons noter une répartition assez hétérogène, même si les valeurs se concentrent plutôt autour de la tendance centrale. Les répondants indiquent de manière générale avoir trouvé les informations assez facilement accessibles, complètes, et compréhensibles. La grande part des « sans avis » s'explique par le fait qu'un nombre substantiel de répondants ne consulte pas l'information avec suffisamment d'assiduité, ou ne reçoit pas suffisamment d'informations pour s'exprimer avec aisance par rapport aux caractéristiques qualitatives de celles-ci (notamment la complétude et la compréhensibilité). Nous ne pouvons donc pas, comme précisé plus haut, traiter ces « sans avis » comme une tendance centrale sans trop abîmer la qualité des données récoltées.

Avant de passer à l'analyse des variables de contrôle, il convient de se pencher plus en profondeur sur les indicateurs de la fiabilité perçue. Ceux-ci ont été développés en fonction de l'échelle de Grimmelikhuisen et Knies (2017), suivant de nombreux travaux et études préparatoires, dont fait partie la thèse de doctorat de Fivat (2013). Sur une échelle de Likert allant de 1 à 7, la plupart des sondés accordent un haut niveau de compétence aux autorités en charge du développement de l'aéroport civil, puisque seuls 75 d'entre eux (42.3%) se trouvent en-dessous de 4 sur l'échelle. En revanche, 179 répondants (57.7%) estiment que les autorités sont d'assez compétentes à très compétentes. Sur les 408 questionnaires retournés, 86 sont restés sans réponse à cette question, tandis que 86 personnes n'ont pas souhaité donner leur avis.

Le deuxième indicateur se rapporte à l'intégrité. Celle-ci est perçue comme faible à moyenne par 117 répondants (38%), contre 191 qui trouvent les autorités en charge d'assez intègres à très intègres (62%). 100 personnes n'ont pas exprimé leur avis (dont 13 sans réponse). Enfin, une tendance équivalente est observée concernant la bienveillance. 137 sondés estiment que les autorités ne sont pas à l'écoute ou ne se soucient pas du bien-être des citoyens (42%), tandis que 189 autres pensent le contraire (58%). Là encore, plusieurs individus de notre échantillon n'ont pas donné leur avis (N=78) ou n'ont pas répondu à la question (N=12). Malgré le nombre de « sans avis » et de « sans réponse », il reste 287 personnes dans l'échantillon, ce qui nous permet de procéder à une analyse quantitative plus poussée. Nous pourrions donc effectuer des corrélations entre les trois variables mesurées et tester la fiabilité perçue dans la section suivante (7.2).

La dernière partie de cette section dédiée aux statistiques descriptives se penche sur les variables de contrôle. Nous commençons avec les variables sociodémographiques, qui doivent être observées à la lumière des données que nous possédons sur la population mère (la commune de Sion). A propos du genre, la part d'hommes est surreprésentée par rapport à la population totale, pour les raisons avancées dans la partie méthodologique. En revanche, les questionnaires reçus nous permettent de stabiliser la proportion d'hommes vis-à-vis de l'échantillon stratifié (58.8%). Concernant l'âge, notre échantillon (N=408) est assez représentatif¹²¹. Les tranches d'âge les plus élevées reflètent la composition de la population, principalement celle des plus de 75 ans (10.8% dans notre échantillon contre 9.4% dans la population). La tranche 56-65 ans et 66-75 ans est relativement plus élevée, tandis que les couches plus jeunes de l'échantillon sont sous-représentées (par exemple 10.0% contre 14.9% des 25-35 ans). Ce phénomène fait écho à plusieurs recherches ayant montré un intérêt plus faible des jeunes pour les enjeux politiques (Lupia & Philpot, 2005), constaté aussi en Suisse selon une étude récente menée par gfs.bern et relayée par les médias¹²². Concernant le niveau de formation, 36.1% des répondants ont suivi l'école obligatoire ou un apprentissage, contre 49.7% qui ont obtenu un diplôme d'études supérieures (Haute école spécialisée, université, école polytechnique fédérale). Les personnes en possession d'une maturité gymnasiale ou professionnelle représentent un effectif plus réduit (N=52, 14.2%). Il n'existe malheureusement pas de statistiques nous permettant de comparer notre échantillon avec la population.

¹²¹ Ville de Sion, Cahier des statistiques 2016 : http://www.sion.ch/pdf/admin_cahier-statistiques-2016.pdf.

¹²² Voir par exemple RTS (2018). « La politique intéresse de moins en moins les jeunes Suisses, selon une étude », publié le 11 juin 2018.

Nous clôturons cette section avec la description des autres variables de contrôle. La connaissance du sujet concentre la plupart des valeurs autour de la tendance centrale. Sur une échelle de Likert allant de 1 à 7, les répondants affirment avoir une connaissance moyenne du sujet (216 réponses entre 3 et 5, soit 54.8%). En revanche, il y a un déséquilibre entre la part des sondés qui avouent n’avoir que peu de connaissances (37.6%) et ceux qui disent posséder de bonnes ou de très bonnes connaissances du sujet (7.7%). Concernant le niveau de confiance accordé au système politique suisse en général, il est assez élevé à très élevé pour plus de la moitié des répondants (66.5%). Un peu moins de 20% d’entre eux accordent un niveau assez faible à très faible de confiance. Ce résultat corrobore les données présentées dans la partie théorique, où il a été mis en évidence que la Suisse possède un haut niveau de confiance dans les institutions gouvernementales au niveau national, soit 80% en 2016 (OCDE, 2017a). Les employés du secteur public représentent un peu moins de 30% de notre échantillon, contre plus de 70% si l’on excepte les données manquantes (Tableau 22).

Tableau 22 | Nombre de répondants employés ou ayant été employés du secteur public

		Fréquence	Pourcentage	Pourcentage valide	Pourcentage cumulé
Valide	oui	120	29.4	29.8	29.8
	non	283	69.4	70.2	100.0
	Total	403	98.8	100.0	
Manquant	pas de réponse	5	1.2		
Total		408	100.0		

Cette première section a mis en lumière un certain nombre d’éléments indispensables à l’analyse des résultats dans une démarche quantitative. Tout d’abord, le taux élevé de « sans avis » réduit la taille de notre échantillon. Celui-ci reste malgré tout suffisamment grand pour effectuer une étude de régression linéaire multiple, malgré la nécessité de réaliser quelques changements. Cette dernière remarque s’adresse plus particulièrement à la variable « sensibilité politique », qui fera l’objet d’un léger ajustement. Il sera également nécessaire de travailler sur la variable indépendante, l’exposition à l’information, comme mentionné plus haut.

7.2 Analyse des résultats et des variables

Après avoir passé en revue l’ensemble des statistiques descriptives, il s’agit maintenant de préciser l’utilisation qui en est faite et la manière dont les variables sont mobilisées dans notre modèle d’analyse. Tout d’abord, en raison du nombre marginal de sondés ayant fait une demande d’information, nous écartons provisoirement la dimension passive de la construction

de notre variable latente. De plus, une brève analyse de corrélations entre la transparence passive telle que définie ici et les variables de la fiabilité perçue montre qu'il n'y a pas de lien significatif. Il n'y a pas non plus de corrélation avec le niveau de confiance générale. Il sera toutefois intéressant de l'inclure dans le modèle comme variable de contrôle, pour autant qu'elle contribue à son explication, faute de quoi elle devra être définitivement écartée de cette étude. Nous nous focaliserons donc plutôt sur l'exposition à l'information dans sa dimension active (information disponible). Il convient dans un premier temps de mesurer la corrélation entre les deux variables. Celle-ci est significative (.000) et reste modérée ou assez forte (proche de 0.5), comme l'indique le Tableau 23 ci-dessous.

Tableau 23 | Analyse de corrélation (information reçue et consultée)

		Information reçue	Information consultée
Information reçue	Corrélation de Pearson	1	.476**
	Sig. (bilatérale)		.000
	N	401	398
Information consultée	Corrélation de Pearson	.476**	1
	Sig. (bilatérale)	.000	
	N	398	401

** . La corrélation est significative au niveau 0.01 (bilatéral).

Concernant la mesure de la variable latente « transparence perçue », l'on suppose que le construit entretient une relation positive avec chaque indicateur et qu'ainsi leurs inter-corrélations respectives seront également positives (Borsboom et al., 2003). L'analyse des corrélations montre que les variables sont modérées à fortes (de 0.420 à 0.623). Elles sont significatives à 0.000 et satisfont à l'indice de fiabilité (alpha de Cronbach = 0.81). Les résultats sont présentés dans le Tableau 24 ci-dessous. La temporalité est toutefois moins liée, ce qui est confirmé par une analyse de régression linéaire progressive. Celle-ci se focalise d'abord sur l'accessibilité et la complétude, puis nous incluons la variable compréhensibilité, et enfin la variable temporalité. Si toutes ces régressions produisent des résultats significatifs, l'inclusion de la temporalité ne fait varier les coefficients que de très peu, tout en s'approchant du seuil de significativité (.037).

Ensuite, la variable latente fiabilité perçue, proxy de la confiance, doit aussi faire l'objet d'une analyse plus approfondie, en commençant une fois encore par une étude des corrélations. Si les trois variables retenues sont similaires à celles qui ont été utilisées par Grimmelikhuijsen

et Knies (2017), notre approche diffère car nous avons agrégé les indicateurs de chacune des variables, la variance entre les réponses demeurant faible. Toutefois, nous présentons dans la Figure 20 une réplique de l'analyse factorielle opérée par Grimmelikhuijsen et Knies (2017) pour valider l'échelle de mesure de la confiance (analyse des chemins causaux). Celle-ci montre que les résultats sont bien significatifs et que les items choisis permettent de confirmer, dans le cas de notre étude, la validation de l'échelle¹²³.

Tableau 24 | Analyse de corrélation (accessibilité, complétude, compréhensibilité, temporalité)

		Accessibilité	Complétude	Compréhensibilité	Temporalité
Accessibilité	Corrélation de Pearson	1	.617**	.580**	.420**
	Sig. (bilatérale)		.000	.000	.000
	N	285	258	267	251
Complétude	Corrélation de Pearson	.617**	1	.623**	.454**
	Sig. (bilatérale)	.000		.000	.000
	N	258	275	269	249
Compréhensibilité	Corrélation de Pearson	.580**	.623**	1	.485**
	Sig. (bilatérale)	.000	.000		.000
	N	267	269	289	255
Temporalité	Corrélation de Pearson	.420**	.454**	.485**	1
	Sig. (bilatérale)	.000	.000	.000	
	N	251	249	255	275

** La corrélation est significative au niveau 0.01 (bilatéral).

Nous présentons ci-dessous les liens de corrélation entre la compétence, l'intégrité et la bienveillance. Les résultats montrent que les coefficients de corrélation sont très élevés (de .682 à .847), indiquant de fortes interrelations positives entre les variables (Tableau 25). De plus, les corrélations sont significatives dans tous les cas (.000) et les statistiques de fiabilité sont aussi satisfaisantes (alpha de Cronbach = .906). Les régressions linéaires effectuées entre les trois

¹²³ Ce résultat rejoint l'approche privilégiée dans la thèse de Fivat (2013), laquelle reprend les catégories déjà mises en évidence par plusieurs auteurs, dont Sako et Helper (1998). Il confirme le choix de cette approche et la possibilité de baser les recherches futures sur la confiance en mobilisant cette échelle de mesure.

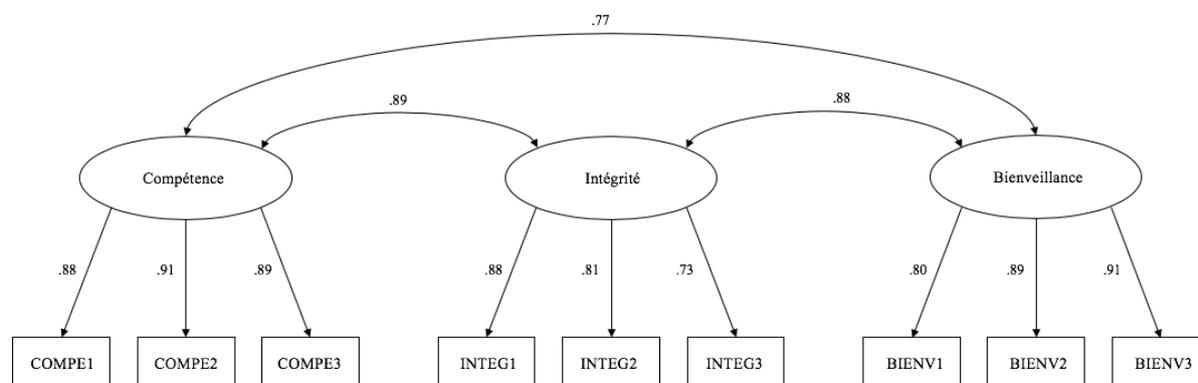
variables présentent des résultats hautement significatifs dans tous les cas de figures (régressions multiples), bien que l'introduction de la variable bienveillance diminue la force de la relation entre l'intégrité perçue d'une part et la compétence perçue d'autre part. Ainsi, les trois variables seront intégrées aux analyses factorielles plus bas, puis dans le modèle en fonction des résultats de ces analyses initiales entre facteurs.

Tableau 25 | Analyse de corrélation (compétence, intégrité, bienveillance)

		Compétence	Intégrité	Bienveillance
Compétence	Corrélation de Pearson	1	.847**	.682**
	Sig. (bilatérale)		.000	.000
	N	310	295	297
Intégrité	Corrélation de Pearson	.847**	1	.755**
	Sig. (bilatérale)	.000		.000
	N	295	308	300
Bienveillance	Corrélation de Pearson	.682**	.755**	1
	Sig. (bilatérale)	.000	.000	
	N	297	300	326

** . La corrélation est significative au niveau 0.01 (bilatéral).

Figure 20 | Analyse de facteurs concernant les variables mesurant la fiabilité perçue (N=245), modèle tiré du logiciel AMOS



Indices de fit du modèle

Indice	Valeur	Seuil
GCI	.910	> 0.90
CFI	.951	≥ 0.95
RMSEA*	.102	≤ 0.06

* Comme précisé par Grimmelikhuijsen et Knies (2017), « l'adéquation médiocre du RMSEA se situe à 0.1 et tend à favoriser les modèles plus complexes. De manière analogue à leur article, nous ne remettons ainsi pas radicalement en cause la validité de notre analyse malgré un RMSEA légèrement supérieur à 0.1, tandis que les deux autres indices sont satisfaisants par rapport aux seuils définis.

Enfin, les variables de contrôle seront incluses dans l'analyse de régression multiple. Comme mentionné plus haut, une grande part des répondants nous a signifié leur préférence pour une personne au détriment d'un parti politique particulier. Or il nous est impossible d'évacuer tous ces sondés de notre échantillon tout en conservant une taille critique minimale. Par conséquent, nous avons décidé de recoder la variable « sensibilité politique » en distinguant les personnes se positionnant à droite sur l'échelle politique (implicite dans le questionnaire) des autres. Cette opération nous permet non plus de tester l'influence de la variable par rapport à une échelle gauche-droite, mais par rapport aux personnes situées politiquement à droite (et théoriquement plutôt favorables au développement de l'aéroport).

Statistiquement, il s'agit d'abord de créer un tableau de fréquences dans lequel les partis dits de droite obtiennent une valeur de 1.00, et les autres réponses une valeur de .00, comme résumé dans le Tableau 26. Une nouvelle variable « droite » a ainsi été créée, qui doit maintenant être mise en relation avec la confiance, puisque c'est ce lien qui nous intéresse plus particulièrement. La variable de confiance est construite à partir des trois variables observées dans notre approche. Celle-ci est appelée « confiance ». Cette opération nous permet d'augmenter notre échantillon à 339 individus, total qui s'applique au nombre de sondés ayant répondu aux questions sur la fiabilité perçue.

Tableau 26 | Fréquences par rapport à droite

		droite		
		Fréquence	Pourcentage	Pourcentage
				valide
				cumulé
Valide	.00	247	60.5	60.5
	1.00	161	39.5	100.0
Total		408	100.0	100.0

Ensuite, il s'agit de comparer les moyennes des différentes réponses liées à la sensibilité politique. Cette analyse permet de distinguer deux groupes que l'on peut former à partir des moyennes calculées. Le Tableau 27 montre que l'on peut fixer une frontière intergroupe par rapport à notre mesure de *droite*, ce qui autorise un recodage entre personnes ayant plutôt une sensibilité de droite par rapport au reste de l'échantillon.

Tableau 27 | Rapport entre confiance et sensibilité politique (moyenne, N et écart type)*Confiance*

droite	Moyenne	N	Écart type
.00	4.2001	191	1.40784
1.00	4.7470	148	1.34208
Total	4.4389	339	1.40402

Enfin, le test de significativité de l'analyse de variance (ANOVA) confirme la validité de l'opération réalisée. En effet, le niveau de variance entre les deux groupes est considéré comme significatif (inférieur au seuil de signification, $p < 0.05$), puisqu'il est égal à .000 dans notre cas (Tableau 28). Le seuil de signification est mesuré par la valeur de F (loi de Fisher) et du nombre de degrés de liberté (dl). Enfin, la mesure de l'association est aussi positive, puisqu'une valeur d'Eta (qui indique l'intensité de l'association entre les variables de ligne et de colonne, comprise entre 0 et 1) proche de 0 signale une association faible¹²⁴. Ici, Eta est égal à 0.193 (voir Tableau 29).

Tableau 28 | Analyse de variance (ANOVA)

		Somme des carrés	dl	Carré moyen	F	Sig.
Confiance * droite	Entre groupes (Combinée)	24.935	1	24.935	13.102	.000
	Intra-groupes	641.358	337	1.903		
	Total	666.293	338			

Tableau 29 | Mesures d'association

	Eta	Eta carré
Confiance * droite	.193	.037

Après avoir présenté les statistiques descriptives et procédé à quelques analyses de corrélation et de régression entre les variables, nous pouvons encore étudier les liens entre les variables et nos indicateurs dans le cadre d'une analyse en composantes principales (ACP). Les conditions d'application sont les mêmes que dans la régression linéaire multiple. Pour ce faire, nous comparons dans notre base de données les indicateurs relatifs à la variable « exposition à

¹²⁴ Plus d'informations disponibles sur : https://www.ibm.com/support/knowledgecenter/fr/SSLVMB_23.0.0/spss/base/idh_xtab_statistics.html.

l'information » et à la transparence perçue (voir Annexe 5). Les facteurs sont bien dissociés et correspondant à nos attentes, et la valeur du test de KMO (qualité de l'échantillonnage) est considérée comme bonne (> 0.7). L'ACP permet, dans une démarche confirmatoire, de dégager une structure factorielle déjà documentée, sous-tendue par certains *a priori* théoriques. Il est donc possible de confirmer la présence de facteurs déjà connus et/ou décrits par d'autres études dans la littérature dédiée au sujet. Notre échantillon est par ailleurs de taille suffisante pour réaliser une telle analyse (Hair et al., 1998).

7.2.1 Variables retenues pour l'analyse

Au vu de ce qui précède, il nous faut donc retravailler sur les variables initialement présentées et préciser la manière dont elles seront mobilisées dans l'analyse. Concernant la variable dépendante, la confiance, nous nous baserons sur l'échelle de la fiabilité perçue développée plus haut, créée par le biais des trois facteurs exposés (compétence, intégrité, bienveillance). Cette mesure revient donc à agréger ces derniers, fortement corrélés entre eux (voir Tableau 25). Il ressort en effet de ces analyses préliminaires que les trois facteurs nous permettent bien de mesurer l'indice de fiabilité perçue. Ainsi construite comme une variable continue, elle se prête parfaitement à une analyse de régression linéaire multiple.

S'agissant des variables indépendantes, elles reposent sur les statistiques descriptives et les premiers commentaires présentés dans les parties 7.1 et 7.2. L'exposition à l'information est ainsi construite à partir des indicateurs de consultation et de réception de l'information relative au développement de l'aéroport civil de Sion. La composante passive est laissée de côté d'abord pour ses caractéristiques intrinsèques (variable dichotomique), mais surtout en raison de sa distribution au sein de l'échantillon (très peu observée). En revanche, elle sera commentée plus bas et enrichie par les remarques laissées dans les questionnaires par les sondés. La transparence perçue repose quant à elle sur les quatre indicateurs décrits dans la partie théorique et mesurée par les items correspondants dans notre enquête : accessibilité, complétude, compréhensibilité, et temporalité, également bien corrélés (voir Tableau 24). D'un point de vue plus technique, une procédure de standardisation a été réalisée pour atteindre une moyenne prenant en compte les différentes échelles de mesure (1 à 7 et 1 à 5 pour la temporalité).

Concernant les variables de contrôle de notre modèle, elles seront pour la plupart intégrées comme telles : genre, employé du secteur public, membre de l'association des riverains (variables dichotomiques codées 1 et 2), catégories d'âge, niveau de formation, connaissance du sujet et confiance dans le système politique (variables ordinales, catégories ou échelles de mesure). La transparence passive sera également incluse dans le modèle (sous forme de *dummy*

1-2, selon qu'une demande a été faite ou non). Enfin, la variable d'ordre politique sera prise en considération sous sa forme dichotomique, résultant de l'opération précisée plus haut (voir les tableaux 26 à 29). En raison du nombre important de personnes ne s'identifiant pas à un parti politique, nous devons en effet privilégier une logique de groupes par rapport à un paramètre prédéfini, ici mesuré par la « droite ». C'est donc sous cette forme (le fait de voter à droite influence-t-il le niveau de confiance des individus ?) que cette variable de contrôle doit être considérée. Le Tableau 30 résume l'ensemble des variables prises en compte avant de passer aux qualités de l'échantillon et aux modèles d'analyse.

Tableau 30 | Variables incluses dans l'analyse de régression linéaire multiple

<i>Variable</i>	<i>Dénomination</i>	<i>Type</i>	<i>Détails</i>
Dépendante	Confiance	Continue (0 à 7)	Compétence, intégrité et bienveillance
Indépendantes	Exposition à l'information	Ordinale (1 à 5)	Consultation du sujet et information reçue
	Transparence perçue	Ordinale (1 à 7)	Accessibilité, complétude, compréhensibilité et temporalité
Contrôle	Âge	Ordinale (1 à 7)	Catégories (18-25 ans, 26-35 ans, etc. jusqu'à plus de 75)
	Confiance dans le système politique		Très faible à très élevée
	Connaissance du sujet		Peu à très informé
	Niveau de formation	Ordinale (1 à 5)	École obligatoire à université ou EPF
	Genre	Catégorielle dichotomique (1 – 2)	Homme / femme
	Emploi dans le secteur public		Oui / non
	Membre de l'ARAS		Oui / non
	Demande de renseignement ou de document		Oui / non

7.2.2 Échantillon d'analyse

Les variables présentées dans le Tableau 30 rendent délicate la prise en compte des données manquantes. Toutefois, conformément à ce qui a été écrit plus haut, nous effectuons une première analyse en incluant les personnes n'ayant pas souhaité exprimer leur avis par rapport à leur perception de la transparence. Si cela résulte principalement d'une faible exposition à l'information, il n'en reste pas moins que ces sondés ont répondu aux questions portant sur la fiabilité des autorités publiques en charge du développement de l'aéroport civil. Il convient donc dans un premier temps de considérer comme pertinentes les données relatives aux « sans avis ».

La manipulation technique consiste à diviser, par rapport à la variable « transparence perçue », l'échantillon en quatre groupes. Un premier groupe pour lequel la transparence perçue est considérée comme faible (tiers inférieur de 1 à 7), un deuxième de niveau moyen, et un troisième de niveau élevé (tiers supérieur). Le quatrième groupe correspond aux gens ayant répondu « je n'ai pas d'avis ». Cette variable devient catégorielle (elle se compose de catégories) et non plus continue (échelle de valeurs ordonnées) et ne permet pas de faire une analyse de corrélation avec le degré de fiabilité perçue. Il est ainsi nécessaire, dans la même démarche que celle nous ayant conduit à distinguer les préférences partisans entre « droite » et le reste, d'effectuer une comparaison de moyennes. Ce test montre qu'il semble y avoir une relation entre le niveau de transparence perçue et la confiance, ce qui sera particulièrement intéressant pour la suite (Tableau 31). En revanche, les sondés s'étant déclaré sans avis sur la question répondent en moyenne de la même manière que le deuxième groupe (tiers médian).

Tableau 31 | Comparaison des moyennes par groupe (transparence perçue et confiance)

Confiance

<i>Transparence perçue</i>	Moyenne	N	Écart type
Faible	1.9796	9	0.97122
Moyenne	3.9101	111	1.08670
Forte	5.2002	122	1.10068
Sans avis	4.2270	37	1.44337
Total	4.4938	279	1.36064

Il serait alors tentant de regrouper ces deux groupes et d'ainsi remplacer les « sans avis » par la valeur centrale dans notre échantillon, afin de conserver la même taille et de ne pas évacuer d'observations supplémentaires. Pour les mêmes raisons que celles évoquées plus haut,

à savoir que nous distinguons clairement les sondés ayant clairement exprimé leur avis sur l'échelle proposée (autour des valeurs centrales) de ceux n'ayant pas voulu ou pu donner leur avis, nous retiendrons uniquement dans l'échantillon final les personnes ayant répondu à toutes les questions posées. Le Tableau 32 résume les caractéristiques de cet échantillon.

Tableau 32 | Caractéristiques de l'échantillon d'analyse

Statistiques descriptives (N=239)

	N	Minimum	Maximum	Moyenne	Écart type
Confiance	239	1.00	7.00	4.4865	1.35042
Niveau de transparence perçue	239	1.10	7.00	4.6111	1.12440
Niveau d'exposition à l'information	239	1.00	5.00	2.8808	.82592
Niveau de confiance accordé au système politique suisse	239	1	7	4.82	1.424
Niveau de connaissances concernant le développement de l'aéroport civil de Sion	239	1	7	3.74	1.389
Genre	239	1	2	1.34	.476
Niveau de formation	239	1	5	3.39	1.291
Sensibilité politique (par rapport à droite)	239	.00	1.00	.4937	.50101
Membre de l'association des riverains de l'aéroport de Sion	239	1	2	1.82	.381
Requête adressée au préposé / demande de document ou renseignement aux autorités en charge de l'aéroport civil de Sion	239	1	2	1.89	.312
Employé du secteur public	239	1	2	1.71	.456
Âge	239	1	7	4.68	1.550
N valide (<i>listwise</i>)	239				

7.2.3 Modèles d'analyse

Comme énoncé dans la partie méthodologique, l'analyse de régressions linéaires multiples permet de modéliser la relation entre deux ou plusieurs variables explicatives (ou indépendantes) et une variable expliquée (ou dépendante) grâce aux données récoltées et observées. La variable dépendante est une variable continue (l'échelle de confiance), tandis que les autres peuvent être continues ou nominales (sans valeurs ordonnées, catégorielles ou nominales, par exemple la variable dichotomique « genre » codé 0 et 1). L'idée globale du modèle est donc d'expliquer la variance de la confiance à partir d'une combinaison des

variables indépendantes. Selon l'hypothèse dite nulle (H_0), il n'existe pas de relation avérée entre nos variables, au contraire de nos hypothèses de recherche, qui seront validées dans le cas où l'on observe des associations significatives entre la confiance et les variables indépendantes (les seuils de significativité p sont usuellement répartis en deux catégories, en fonction de la force de la significativité d'une relation entre deux ou plusieurs variables. Il s'agit de $p < 0.01$ et de $p < 0.05$, auxquels est parfois ajouté un seuil plus élevé, $p < 0.1$).

Pour rappel, dans notre recherche, la confiance représente la variable dépendante, ou en d'autres termes celle qui doit être **expliquée**. Les deux variables indépendantes de notre modèle, l'exposition à l'information et la transparence perçue, sont considérées comme **explicatives**. Toutefois, en suivant les liens établis dans les parties théorique et méthodologique, il est particulièrement intéressant de voir dans quelle mesure la transparence perçue joue un rôle de **modération** entre l'exposition à l'information et la confiance. La modération permet de tester comment une variable d'interaction affecte la force du lien entre la variable indépendante et la variable dépendante. Elle peut aussi bien renforcer qu'affaiblir la relation en fonction du potentiel explicatif observé, indiqué en règle générale par les coefficients de régression dans le cadre d'un modèle de type causal. En termes conceptuels, elle module le sens et/ou la force de l'effet de la variable indépendante sur la variable dépendante (Baron & Kenny, 1986). L'effet de la variable modératrice est représenté par son effet d'interaction entre les variables indépendante et dépendante dans une analyse de variance.

Comme nous le verrons ci-dessous, il faut procéder par étapes, la première d'entre elles servant à mettre en relation les deux variables indépendantes avec la variable dépendante. La table de corrélations (Tableau 33) sert précisément à mieux saisir ces liens. Les résultats montrent que si le niveau de transparence perçue est assez corrélé avec la confiance (.678), ce n'est pas le cas avec l'exposition à l'information (.200). En revanche, les deux valeurs sont significatives ($p < 0.01$) et les deux variables indépendantes seront donc intégrées l'une après l'autre dans notre modèle de régression linéaire multiple.

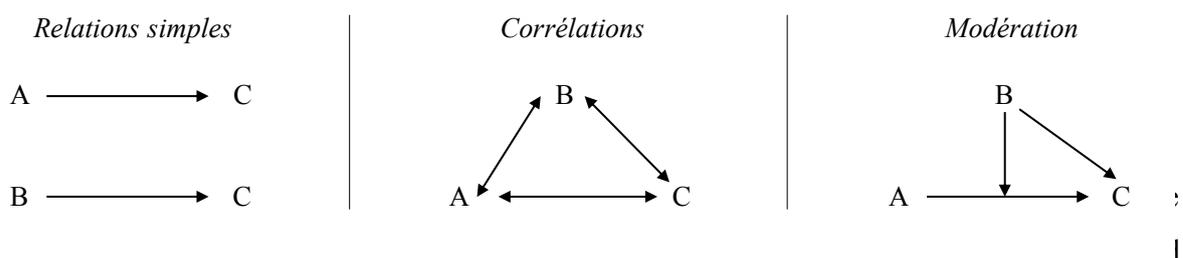
Tableau 33 | Coefficients de corrélation (exposition à l'information, transparence perçue, confiance)

		Confiance	Niveau d'exposition à l'information	Niveau de transparence perçue
Confiance	Corrélation de Pearson	1	.200**	.678**
	Sig. (bilatérale)		.002	.000
	N	239	239	239
Niveau d'exposition à l'information	Corrélation de Pearson	.200**	1	.271**
	Sig. (bilatérale)	.002		.000
	N	239	239	239
Niveau de transparence perçue	Corrélation de Pearson	.678**	.271**	1
	Sig. (bilatérale)	.000	.000	
	N	239	239	239

** . La corrélation est significative au niveau 0.01 (bilatéral).

A partir de ces corrélations, il s'agit de passer à l'analyse de régression entre nos variables. Dans le cadre de régressions simples, les coefficients correspondent aux valeurs des corrélations (voir Tableau 33). La Figure 20 illustre la procédure à suivre pour tester le modèle et le potentiel effet de modulation de la variable « transparence perçue ». Sous forme schématique, il s'agit d'abord de mesurer le lien entre l'exposition à l'information (A) et la confiance (C). Puis de répéter la procédure avec la transparence perçue (B). Ensuite, il convient de voir si l'introduction des deux variables A et B comme prédicteurs de C affectent la relation entre les variables telles qu'observées dans l'analyse de corrélations. Enfin, il s'agit de tester l'effet d'interaction entre la variable indépendante (A) et le modérateur (B) sur la variable dépendante (C). Sous une forme mathématique simplifiée (sans termes d'erreur), la première opération correspond à l'équation $C = \alpha + \beta_1 A$, où α est la constante et β le coefficient de régression. La deuxième opération se traduit par l'équation $C = \alpha + \beta_1 A + \beta_2 B$, qui tient compte de l'ajout de la variable B à la première équation. Enfin, la troisième équation intègre l'effet d'interaction en ajoutant la variable combinée $A*B$. Ainsi, elle s'écrit : $C = \alpha + \beta_1 A + \beta_2 B + \beta_3 A*B$.

Figure 21 | Liens entre les variables (simples, corrélations et modulation)



logiquement à la valeur affichée dans le tableau de corrélation. Il est néanmoins intéressant de noter qu'il explique seulement 35% de la variance totale (selon le calcul du R^2 de ce modèle). Il en est de même avec l'inclusion de la variable « transparence perçue », qui permet de montrer que celle-ci influence positivement la confiance, et que la relation est significative. Dans ce cas ($B \rightarrow C$), la valeur du R^2 augmente substantiellement, expliquant près de 46% de la variance. Toutefois, l'analyse des relations simples et des corrélations ne permet pas de dégager la part explicative de chaque variable lorsqu'elles sont toutes insérées dans le modèle. La démarche consiste à intégrer les deux variables indépendantes et à mesurer leurs effets sur la confiance.

Au cours de la deuxième étape, l'exposition à l'information et la transparence perçue sont donc incluses dans le modèle ($A+B \rightarrow C$). Par le biais de cette opération, il devient possible de mesurer l'effet de A sur C en présence de B et réciproquement. Ainsi, malgré une relation simple positive et significative (0.200 ; $p < 0.001$), l'effet de l'exposition à l'information sur la confiance s'atténue et passe au-dessus du seuil de significativité, même dans une acception large de celui-ci ($p > 0.1$). En revanche, l'effet de la transparence perçue sur la confiance demeure fort (0.666) et très significatif (Tableau 34). Le coefficient standardisé β est intéressant car il renseigne sur le changement en écart type de la confiance pour chaque augmentation de la variable indépendante quand les autres valeurs sont maintenues constantes. L'écart type de la confiance = 1.35, et celui de la transparence perçue = 1.12. Donc l'augmentation d'un écart type de la transparence perçue (1.12) est associée à l'augmentation de 0.6 écart type de la confiance. Nous pouvons encore noter que le modèle est relativement satisfaisant, puisqu'il permet d'expliquer près de 45% de la variance totale (Tableau 35).

Le test de Durbin-Watson (DW), qui n'a pas de seuil de signification associé, permet de détecter l'autocorrélation entre les résidus d'une régression linéaire. De cette autocorrélation (positive ou négative) des termes d'erreur peut découler une mauvaise estimation des paramètres. La valeur du test de DW est comprise entre 0 et 4, la valeur 2 indiquant l'absence d'autocorrélation. La règle d'interprétation veut qu'une valeur située entre 1 et 3 soit considérée comme acceptable. Dans le cas présent, elle est proche de 2 (1.831) et remplit donc le critère énoncé ci-dessus. Nous pouvons considérer que l'estimation des paramètres est suffisante et que, dans ce modèle, c'est bien la transparence perçue qui explique une plus grande part de la variance de la confiance, de manière significative du point de vue statistique.

Tableau 34 | Modèle 1 - coefficients de régression (variable dépendante : confiance)

	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
	B	Erreur standard	Bêta		
(Constante)	.728	.317		2.294	.023
Niveau de transparence perçue	.795	.060	.666	13.354	.000
Niveau d'exposition à l'information	.029	.082	.017	.349	.728

Tableau 35 | Récapitulatif du modèle 1

Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation	Test de Durbin-Watson
1	.671 ^a	.450	.445	1.00610	1.831

a. Prédicteurs : (Constante), Niveau de transparence perçue, Niveau d'exposition à l'information

La troisième étape contribue à déceler la possible modulation entre l'exposition à l'information et la confiance par le biais de la variable modératrice « transparence perçue » (voir la Figure 21). Pour ce faire, nous devons créer un terme d'interaction, soit construire une variable qui combine l'effet de nos deux variables indépendantes. Du point de vue technique, cela revient à les multiplier. Nous testons donc l'effet de $A*B$ sur C . Toutefois, il est impossible du point de vue statistique d'isoler cette relation, sans prendre en compte les relations simples $A \rightarrow C$ et $B \rightarrow C$. L'opération consiste donc à intégrer l'ensemble de ces éléments pour mesurer l'effet sur la confiance. De manière très simplifiée, nous avons ainsi : $(A + B + A*B) \rightarrow C$. Il s'agit dès lors de tester un nouveau modèle incluant à la fois la variable $A*B$, la variable A et la variable B , pour observer si l'effet de A sur C (non significatif) peut être modéré par B et produire un résultat significatif. En d'autres termes, le nouveau modèle comprend tout à la fois l'effet de l'exposition à l'information, de la transparence perçue **et** de l'exposition à l'information * la transparence perçue sur la confiance.

Le récapitulatif montre d'une part que la valeur de R (corrélation multiple), qui représente la force de la relation entre la variable dépendante et la combinaison des variables indépendantes, est très proche de celle observée dans le modèle 1, bien que légèrement supérieure (cf. Tableaux 35 et 37). Le même constat peut être tiré quant au pouvoir explicatif du modèle (45.3% contre 44.5%). La valeur du test de DW est acceptable puisqu'elle se situe

entre 1 et 3 (1.841). Si le terme d'interaction semble indiquer une légère relation négative, il n'est pas significatif (à 0.556), tout comme le niveau d'exposition à l'information (à 0.508). En revanche, le coefficient standardisé β du niveau de transparence perçue augmente encore (0.761) et demeure très fortement significatif ($p < 0.001$). Encore une fois, la variable de la transparence perçue semble influencer le plus fortement la confiance dans notre modèle 2 (Tableau 36), à l'instar de ce qui a été observé dans le modèle 1. C'est donc sur cette relation directe qu'il convient de mettre l'accent dans la partie interprétative de nos résultats développée plus bas.

Tableau 36 | Modèle 2 - coefficients de régression (variable dépendante : confiance)

	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
	B	Erreur standard	Bêta		
(Constante)	.191	.882		.216	.829
Niveau d'exposition à l'information	.208	.314	.127	.663	.508
Niveau de transparence perçue	.914	.189	.761	4.825	.000
Niveau d'exposition à l'information * Niveau de transparence perçue	-.038	.650	-.161	-.590	.556

Tableau 37 | Récapitulatif du modèle 2

Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation	Test de Durbin-Watson
2	.678 ^a	.460	.453	0.99840	1.841

a. Prédicteurs : (Constante), Niveau d'exposition à l'information, Niveau d'exposition à l'information * Niveau de transparence perçue, Niveau de transparence perçue

Nous pouvons ainsi conclure que la variable « transparence perçue » ne joue pas de rôle modérateur dans la relation entre exposition à l'information et confiance, puisque la relation n'est pas significative, à l'inverse de son effet direct sur la variable dépendante. Afin de compléter notre analyse statistique, les variables de contrôle mesurées dans le cadre de cette recherche et découlant directement de la partie théorique doivent être intégrées au modèle. Dans le cadre de régressions linéaires multiples, il est possible de privilégier trois approches :

- la régression hiérarchique. Elle permet de créer des blocs de variables et de déterminer l'ordre des variables entrées dans le modèle. L'apport de chaque bloc est indiqué par les résultats enregistrés, en fonction de leur part de variance expliquée ;
- la régression avec entrée forcée. Cette méthode consiste à entrer l'ensemble des variables en une fois dans le modèle, selon les choix opérés dans la partie théorique. Leur effet combiné est alors évalué ;
- la régression avec entrée progressive. Cette approche sera privilégiée ici, car nous inclurons d'abord les deux variables indépendantes, puis les variables de contrôle. Le modèle initial servira de base pour déterminer la contribution des variables ajoutées au fur et à mesure, et voir si celles-ci sont significatives ou non.

Il s'agit de dégager dans un premier temps les variables qui ont la plus forte corrélation avec la variable dépendante. Il convient aussi de bien mettre en évidence l'importance du R^2 , qui permet de déterminer le poids total de la variance expliquée par les variables incluses dans le modèle. Ce type de démarche progressive est mieux adapté aux analyses à caractère plus exploratoire. Le but est d'atteindre un modèle parcimonieux, possédant une réelle pertinence théorique et expliquant une proportion satisfaisante de la variance (R^2). La démarche de type ascendante vise à intégrer progressivement les variables les plus corrélées à la variable dépendante. Afin de bien montrer les variations d'effets, nous ne procéderons pas à une élimination directe par le logiciel utilisé, mais à l'inclusion progressive de ces variables en fonction de leur relation avec la variable explicative, avant de passer à l'analyse du modèle dit « complet ». Une table de corrélations exhaustive doit ainsi être présentée en premier lieu (Tableau 38).

Les coefficients de corrélation entre le niveau de confiance et les variables mobilisées dans l'analyse apparaissent dans les cases grisées du Tableau 38. Seules quatre d'entre elles sont corrélées de manière significative avec la confiance, dont deux assez fortement : il s'agit du niveau de connaissances et de confiance général ($> .45$), ainsi que de l'âge et de la sensibilité politique (< 0.2). Bien qu'il existe plusieurs manières de concevoir une corrélation (Rodgers & Nicewander, 1988), de manière générale un coefficient de corrélation inférieur à $.035$ peut être considéré comme relativement faible, et entre $.036$ et $.067$ comme modéré à fort (Taylor, 1990). Nous commencerons donc par intégrer les deux variables les plus fortement corrélées à la variable dépendante dans le modèle 3 plus bas. Puis, les deux autres variables seront ajoutées, nous permettant d'observer à quel point leur influence sur la confiance est forte et significative dans le cadre d'une régression linéaire multiple. Le modèle 5 résumera tous les liens existant entre la confiance et les variables indépendantes. Enfin, les modèles introduits de manière

incrémentale seront récapitulés dans le Tableau 45 plus loin. Cette dernière démarche nous donnera l'opportunité de synthétiser les résultats et d'envisager leur portée interprétative de manière plus claire.

Tableau 38 | Coefficients de corrélations (toutes les variables)

		Confiance	Membre de l'association des riverains de l'aéroport de Sion	Requête soumise ou demande de document	Niveau de connaissances	Genre
Confiance	Coefficient de corrélation (Pearson)	1	.117	.063	.453**	.091
Membre de l'association des riverains de l'aéroport de Sion	Coefficient de corrélation (Pearson)	.117	1	.262**	-0.117	-.060
Requête soumise ou demande de document	Coefficient de corrélation (Pearson)	.063	.262**	1	-.103	.083
Niveau de connaissances	Coefficient de corrélation (Pearson)	.453**	-.117	-.103	1	.012
Genre	Coefficient de corrélation (Pearson)	.091	-.060	.083	.012	1

		Confiance	Âge	Niveau de formation	Employé du secteur public	Niveau de confiance générale	Sensibilité politique
Confiance	Coefficient de corrélation (Pearson)	1	.167**	-.026	.072	.481**	.199**
Âge	Coefficient de corrélation (Pearson)	.167**	1	-.164*	.117	-.043	.133*
Niveau de formation	Coefficient de corrélation (Pearson)	-.026	-.164*	1	-.091	.142*	-.032
Employé du secteur public	Coefficient de corrélation (Pearson)	.072	.117	-.091	1	.030	.008
Niveau de confiance générale	Coefficient de corrélation (Pearson)	.481**	-.043	.142*	.030	1	.193**
Sensibilité politique	Coefficient de corrélation (Pearson)	.199**	.133*	-.032	.008	.193**	1

** . La corrélation est significative au niveau 0.01 (bilatéral)

* . La corrélation est significative au niveau 0.05 (bilatéral)

Dans le modèle 3, nous intégrons en outre des variables indépendantes du modèle les deux variables de contrôle les plus influentes statistiquement, soit le niveau de connaissances et la confiance générale des sondés. Nous nous attendons à observer une relation marquée et plutôt significative. Le récapitulatif montre effectivement que les valeurs de R et du R² augmentent fortement et que près de 55% de la variance totale est expliquée par ce nouveau modèle (R-deux = .539 ; R-deux ajusté = .529). Par ailleurs, le test de DW est acceptable car il est égal à 1.790 (voir Tableau 40). Concernant les coefficients standardisés β , ils montrent encore une fois une association très légèrement négative entre exposition à l'information et confiance, mais dans le cadre d'une relation absolument non significative. L'effet de la transparence perçue s'atténue quelque peu (même s'il reste fort à .527), en raison de l'influence d'une autre variable, le niveau de confiance générale ($\beta = .283$; $p < 0.01$). Celle-ci « s'empare » en effet d'une frange de la part expliquée par le modèle, au détriment de la transparence perçue. Le niveau de connaissances de l'objet étudié semble exercer une influence moindre. De plus, le seuil de significativité (dans une acception large, soit $p < 0.1$) est légèrement dépassé pour cette variable.

Tableau 39 | Modèle 3 – coefficients de régression (variable dépendante : confiance)

	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés Bêta	t	Sig.
	B	Erreur standard			
(Constante)	.000	.831		.000	1.000
Niveau d'exposition à l'information	-.042	.300	-.026	-.141	.888
Niveau de transparence perçue	.633	.186	.527	3.403	.001
Niveau d'exposition à l'information * Niveau de transparence perçue	.005	.061	.019	.075	.940
Niveau de confiance accordé au système politique suisse	.269	.045	.283	5.972	.000
Niveau de connaissances concernant le développement de l'aéroport civil de Sion	.089	.057	.091	1.559	.120

Tableau 40 | Récapitulatif du modèle 3

Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation	Test de Durbin-Watson
3	.734 ^a	.539	.529	0.92632	1.790

a. Prédicteurs : (Constante), Niveau d'exposition à l'information, Niveau de transparence perçue, Niveau d'exposition à l'information * Niveau de transparence perçue, Niveau de confiance accordé au système politique suisse, Niveau de connaissances concernant le développement de l'aéroport civil de Sion

Nous intégrons ensuite les deux variables moins fortement corrélées avec la confiance dans le Tableau 38, mais qui restent néanmoins significatives. Une fois encore, il s'agit d'observer comment les variables nouvellement introduites influencent la variable dépendante, et comment elles font varier les coefficients des autres variables incluses dans le modèle. Alors que le niveau de connaissances s'écarte du seuil de significativité de manière substantielle, les deux variables fortes du modèle précédent que sont le niveau de transparence perçue et la confiance générale dans le système politique conservent des coefficients élevés et restent significatifs à $p < 0.01$. Concernant les deux variables introduites, conformément à la table de corrélations, elles n'influencent que très peu la variable dépendante et frôlent le seuil de significativité le plus élevé (respectivement 0.1 et 0.083).

Tableau 41 | Modèle 4 – coefficients de régression (variable dépendante : confiance)

	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés Bêta	t	Sig.
	B	Erreur standard			
(Constante)	-.427	.854		-.499	.618
Niveau d'exposition à l'information	.006	.298	.004	.022	.983
Niveau de transparence perçue	.667	.185	.555	3.607	.000
Niveau d'exposition à l'information * Niveau de transparence perçue	-.009	.061	-.036	-.143	.887
Niveau de confiance accordé au système politique suisse	.263	.046	.277	5.778	.000
Niveau de connaissances concernant le développement de l'aéroport civil de Sion	.068	.057	.069	1.185	.237
Âge	.066	.040	.076	1.651	.100
Sensibilité politique	.213	.123	.079	1.738	.083

Le récapitulatif du modèle montre une fois encore que le test de DW est acceptable, avec une valeur très proche de 2. Le R^2 augmente légèrement, le modèle 4 permettant d'expliquer 55.2% de la variance totale.

Tableau 42 | Récapitulatif du modèle 4

Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation	Test de Durbin-Watson
4	.743 ^a	.552	.538	0.91740	1.898

a. Prédicteurs : (Constante), Niveau d'exposition à l'information, Niveau de transparence perçue, Niveau d'exposition à l'information * Niveau de transparence perçue, Niveau de confiance accordé au système politique suisse, Niveau de connaissances concernant le développement de l'aéroport civil de Sion, Âge, Sensibilité politique

La dernière étape de notre démarche progressive consiste à inclure l'ensemble des variables restantes pour estimer l'effet de chacune d'entre elles sur la confiance lorsque le modèle complet est testé. L'analyse fait ressortir, sans surprise au vu des étapes précédentes, le fort effet des deux mêmes variables : le coefficient β standardisé est ainsi très élevé aussi bien pour la transparence perçue (.594 ; $p < 0.01$) que pour le niveau de confiance générale (.295 ; $p < 0.01$). En outre, l'âge semble jouer un rôle mineur, bien que le seuil de significativité moyen soit dépassé ($p = 0.069$). Plusieurs autres variables sociodémographiques (genre, formation, sensibilité politique) se rapprochent de ce seuil mais demeurent non significatives, tandis que leurs coefficients respectifs n'indiquent pas de relation très forte avec la variable dépendante (inférieurs à 0.01). Le terme d'interaction semble impacter négativement la confiance, mais s'éloigne sensiblement du seuil de significativité (Tableau 43). Le récapitulatif du modèle indique que le modèle est acceptable selon la valeur prise par le test de DW (1.882). Sa capacité à expliquer la variance de la variable dépendante est meilleure, puisque le R^2 est égal à 57.6 ; le modèle 5 permet donc d'expliquer près de 58% de la variance totale.

Tableau 43 | Modèle 5 – coefficients de régression (variable dépendante : confiance)

	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés	t	Sig.
	B	Erreur standard	Bêta		
(Constante)	-2.005	1.092		-1.837	.068
Niveau d'exposition à l'information	.167	.305	.102	.547	.585
Niveau de transparence perçue	.714	.185	.594	3.860	.000
Niveau d'exposition à l'information * Niveau de transparence perçue	-.038	.062	-.158	-.611	.542
Niveau de confiance accordé au système politique suisse	.280	.045	.295	6.153	.000
Niveau de connaissances concernant le développement de l'aéroport civil de Sion	.086	.057	.089	1.509	.133
Âge	.074	.041	.085	1.830	.069
Sensibilité politique	.194	.122	.072	1.590	.113
Genre	.204	.128	.072	1.596	.112
Niveau de formation	-.074	.047	-.071	-1.587	.114
Employé du secteur public	.108	.132	.036	.815	.416
Membre de l'association des riverains de l'aéroport de Sion	.163	.170	.046	.961	.337
Requête adressée au préposé / demande de document ou renseignement aux autorités en charge de l'aéroport civil de Sion	.322	.201	.074	1.602	.111

Tableau 44 | Récapitulatif du modèle 5

Modèle	R	R-deux	R-deux ajusté	Erreur standard de l'estimation	Test de Durbin-Watson
4	.759 ^a	.576	.553	0.90288	1.882

a. Prédicteurs : (Constante), toutes les variables

Nous clôturons cette partie plus technique par un résumé des différentes étapes et des changements observés dans les modèles d'analyse présentés. Pour ce faire, nous proposons un

tableau récapitulatif des modifications opérées, qui inclut un condensé des variables les plus significatives. Ce Tableau 45 est ainsi composé de cinq modèles :

- le *Modèle A*, qui comprend les deux variables indépendantes et la variable dépendante, la confiance ;
- le *Modèle B*, qui intègre un terme d’interaction entre nos deux variables indépendantes, l’exposition à l’information et le niveau de transparence perçue ;
- le *Modèle C*, qui inclut les deux variables indépendantes et les variables de contrôle pour lesquelles un coefficient de corrélation significatif a été observé ;
- le *Modèle D*, qui se compose de l’ensemble des variables mesurées dans le cadre de cette recherche ;
- le *Modèle E*, qui propose un résumé des coefficients pour les variables significatives du modèle une fois l’ensemble des variables incluses dans l’analyse statistique, en éliminant les variables de contrôle non significatives.

Enfin, la Figure 20 ci-dessous permet de quantifier les relations qui unissent les variables dans notre dessin de recherche. Elle met bien en évidence l’effet direct de la transparence perçue sur la variable dépendante, ainsi que l’importance du niveau de confiance générale en tant que variable de contrôle. L’effet de l’exposition à l’information est par contre non significatif, tout comme la potentielle interaction passant par la transparence perçue.

Figure 22 | Dessin de recherche et coefficients de régression

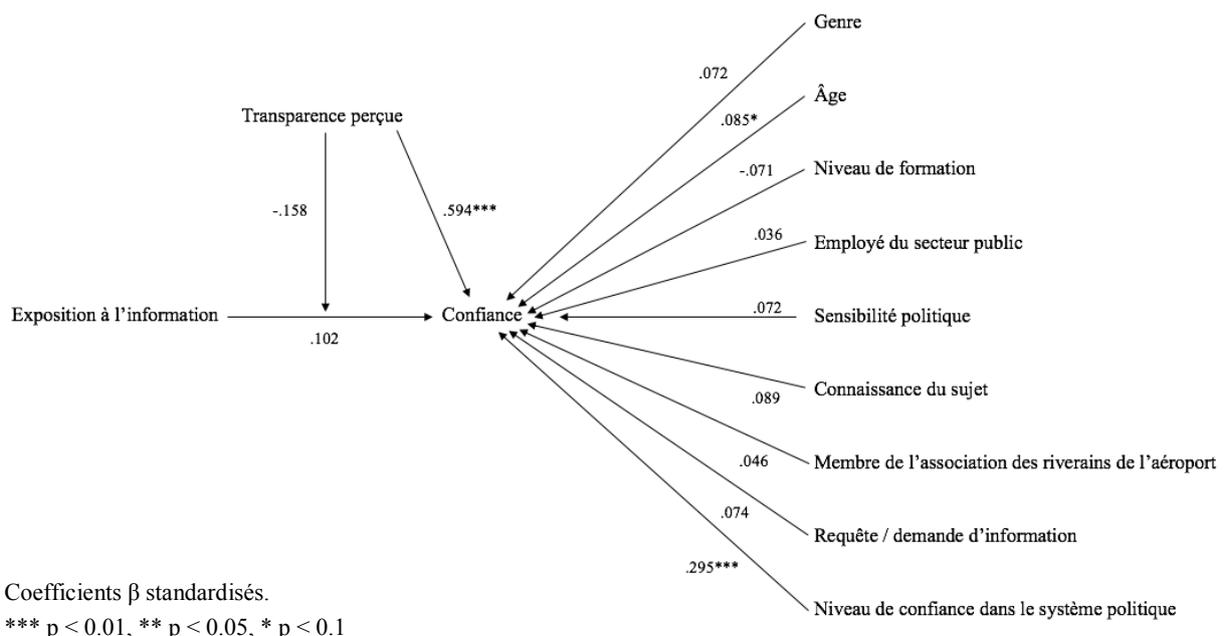


Tableau 45 | Récapitulatifs des modèles (entrée progressive des variables)

Variables	Modèle A				Modèle B			
	Coeff.	Erreur st.	t	Bêta	Coeff.	Erreur st.	t	Bêta
Niveau d'exposition à l'information	.029	.082	.394	.017	.208	.314	.663	.127
Niveau de transparence perçue	.795	.060	13.254	.666***	.914	.189	4.825	.761***
Niveau d'exposition à l'information * Niveau de transparence perçue					-.038	.650	-.590	-.161
Membre de l'association des riverains de l'aéroport de Sion								
Requête adressée au préposé / demande de document ou de renseignement aux autorités en charge de l'aéroport civil de Sion								
Niveau de connaissances concernant le développement de l'aéroport civil de Sion								
Genre								
Âge								
Niveau de formation								
Employé du secteur public								
Niveau de confiance accordé au système politique suisse								
Sensibilité politique								
Constante	.728	.317	2.294		.191	.882	.216	
		N	239			N	239	
		Sig.	.000			Sig.	.000	
		R ² ajusté	.445			R ² ajusté	.453	
		Test de DW	1.831			Test de DW	1.841	

Seuils de significativité : *p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01

Variables	Modèle C				Modèle D			
	Coeff.	Erreur st.	t	Bêta	Coeff.	Erreur st.	t	Bêta
Niveau d'exposition à l'information	.006	.298	.022	.004	-.167	.305	.547	.102
Niveau de transparence perçue	.667	.185	3.697	.555***	.608	.067	9.136	.594***
Niveau d'exposition à l'information * Niveau de transparence perçue	-.009	.061	-.143	-.036	-.038	.650	-.590	-.158
Membre de l'association des riverains de l'aéroport de Sion					.163	.170	.961	.046
Requête adressée au préposé / demande de document ou de renseignement aux autorités en charge de l'aéroport civil de Sion					.322	.201	1.602	.074
Niveau de connaissances concernant le développement de l'aéroport civil de Sion	.068	.057	1.185	.069	.086	.057	1.509	.089
Genre					.204	.128	1.596	.072
Âge	.066	.040	1.651	.076*	.074	.041	1.830	.085*
Niveau de formation					-.074	.047	-1.587	-.071
Employé du secteur public					.108	.132	.815	.036
Niveau de confiance accordé au système politique suisse	.263	.046	5.778	.277***	.280	.045	6.153	0.295***
Sensibilité politique	.213	.123	1.738	.079*	.194	.122	1.590	.072
Constante	-.427	.854	-.499		-2.005	1.092	-1.837	
		N	239			N	239	
		Sig.	.000			Sig.	.000	
		R ² ajusté	.538			R ² ajusté	.553	
		Test de DW	1.898			Test de DW	1.882	

Seuils de significativité : *p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01

Modèle E				
Variabiles	Coeff.	Erreur st.	t	Bêta
Constante	-.408	.348	-1.172	
Exposition à l'information	.009	.076	.112	.005
Niveau de transparence perçue	.677	.059	11.525	.564***
Âge	.081	.040	2.044	.093**
Niveau de confiance accordé au système politique suisse	.284	.045	6.370	.300***
		N	239	
		Sig.	.000	
		R ² ajusté	.535	
		Test de DW	1.853	

Seuils de significativité : *p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01

7.2.4 Test des hypothèses et variables de contrôle

Cette sous-partie présente les réponses apportées aux hypothèses de recherche, analysées à la lumière du dernier modèle et de la Figure 22 exposés ci-dessus. La première hypothèse (**H₁**) porte sur le lien direct entre la variable indépendante « exposition à l'information » et la variable dépendante, la confiance. Les analyses statistiques montrent que si les deux variables sont corrélées positivement (bien que faiblement), l'intégration de variables additionnelles, et plus spécifiquement de l'autre variable indépendante, ne permet pas de dégager de relation significative entre le niveau d'exposition à l'information des sondés et le degré de confiance accordé aux autorités. En ce sens, **H₁** doit être rejetée au profit de l'hypothèse nulle, qui considère que la variable dépendante n'est pas influencée par la variable indépendante de manière significative. Ainsi, le volume d'informations auquel les citoyens sont exposés n'est pas directement associé, du point de vue statistique, à leurs perceptions de fiabilité vis-à-vis des autorités en charge du développement de l'aéroport de Sion.

La deuxième hypothèse (**H₂**) se concentre sur la relation entre la transparence perçue et le degré de fiabilité perçue. Les résultats montrent que l'effet de cette variable indépendante est très net (coefficient élevé) et fortement significatif. L'influence reste quasiment constante et

forte malgré l'intégration progressive d'autres variables, démontrant ainsi l'importance de la transparence perçue dans le modèle. Nous pouvons donc invalider l'hypothèse nulle et accepter **H₂**. Les aspects relatifs au sentiment d'accessibilité, à la compréhensibilité et plus particulièrement à la complétude de l'information tendent donc à renforcer la confiance placée par les répondants dans les autorités.

Enfin, selon notre troisième hypothèse (**H₃**), un effet modérateur de la transparence perçue tend à influencer la relation entre l'exposition à l'information et la fiabilité perçue. En d'autres termes, l'effet sur la confiance des sondés exposés à des niveaux différents d'information varie en fonction de leurs perceptions de la transparence. Ainsi, la variable transparence perçue doit jouer un rôle d'interaction et passe de ce fait de variable indépendante à variable modératrice dans cette configuration. Les analyses statistiques montrent que tel n'est pas le cas, suivant le lien non significatif entre exposition à l'information et confiance. Il en résulte que, comme pour **H₁**, l'hypothèse nulle ne peut pas être rejetée et que **H₃** ne peut pas être validée.

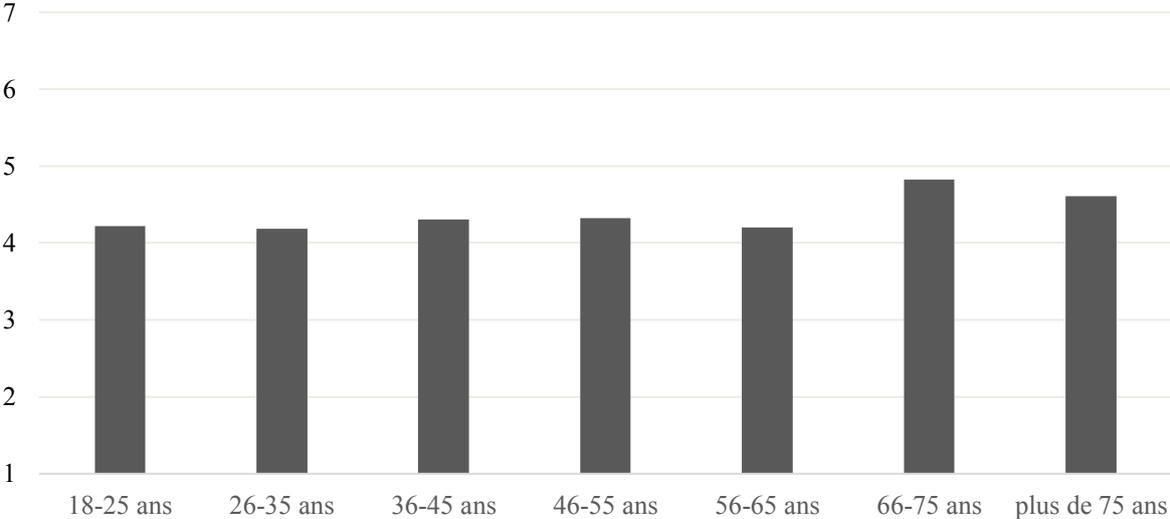
Il ressort du test de nos hypothèses que seul le niveau de transparence perçue influence le degré de confiance accordé aux autorités. Les aspects plus qualitatifs, relatifs à l'accessibilité et au contenu de l'information, jouent donc un rôle déterminant, ce qui n'est pas le cas de la composante quantitative (l'exposition à l'information). Ceci a des incidences concrètes du point de vue des implications à la fois théoriques et pratiques, sur lesquelles nous reviendrons en conclusion de cette thèse. L'ajout de variables de contrôle théoriquement liées à la confiance montre que la plupart d'entre elles n'exercent pas d'influence significative sur la variable dépendante. Elles n'expliquent donc pas la variation du niveau de confiance dans notre modèle, à l'exception de l'une d'entre elles : le niveau de confiance général placé dans le système politique suisse. La variable « âge » a également une certaine importance, mais celle-ci reste marginale au vu du coefficient et de la valeur de significativité faibles observés.

Concernant les derniers aspects mentionnés ci-dessus, il est important de rappeler, en écho à la partie 3, que le niveau de confiance accordé aux autorités est particulièrement élevé en comparaison internationale. Le fait qu'il soit exceptionnellement haut en Suisse rappelle à la fois le poids du contexte dans lequel se déroule l'étude (Pollitt, 2013) et son importance dans l'évaluation des autorités à l'échelon local. Il est compliqué, en raison de la portée limitée de notre recherche, d'inférer une conclusion généralisable à l'ensemble de la population, et encore moins étendue à d'autres environnements. Il demeure toutefois intéressant de relever qu'au sein de notre échantillon, les sondés ayant plus confiance dans le système politique à l'échelle nationale ont tendance à accorder un niveau encore plus élevé de confiance (mesurée à travers

la fiabilité) au niveau municipal. La plupart des études sur le sujet ont soit montré que la confiance générale ne jouait pas de rôle sur les perceptions au niveau local (Cooper et al., 2008), soit qu'un tel lien demeurerait difficile à établir (OCDE, 2013). Les résultats de notre recherche tendent à montrer que la confiance générale influe sur les perceptions de fiabilité au niveau local, conformément à ce qui a été avancé dans la partie 6.2 dédiée aux variables de contrôle. Si ces items n'ont pas été testés dans le questionnaire, nous pouvons ici émettre l'hypothèse que plusieurs dimensions liées à des convictions plus profondes, comme l'attachement aux valeurs démocratiques et l'évaluation du fonctionnement de la démocratie (Huseby, 1995) influencent positivement le niveau de confiance accordé aux autorités locales.

L'autre variable de contrôle qui influe légèrement sur le niveau de confiance est l'âge des répondants. Selon un article de Dalton (2005), l'effet générationnel n'est pas observé dans tous les pays étudiés ($N = 10$), et celui-ci est concentré à l'échelle nationale. Pour la Suisse, le coefficient de régression calculé est très faible et non significatif à $p < 0.05$. Les résultats de notre enquête s'inscrivent dans la même tendance, à savoir que l'âge ne semble pas jouer de rôle déterminant par rapport à la confiance, même s'il est légèrement plus significatif que l'ensemble des autres variables (à l'exception de la confiance générale dans le système politique suisse). Par rapport à un potentiel effet générationnel, nous pouvons constater à la lecture des statistiques descriptives dans la Figure 23 que le niveau de confiance ne fluctue pas énormément d'une catégorie d'âge à l'autre. Sur une échelle de 1 (très faible) à 7 (très élevé), la moyenne s'établit à 4.4 pour l'ensemble des tranches d'âge, la plus basse étant celle des 26-35 ans (4.19) et la plus haute celle des 66-75 ans (4.83). Il n'existe pas de mesure similaire à notre connaissance, et la relation entre âge et confiance mériterait d'être testée sur un échantillon plus large, pour confirmer ou infirmer la tendance décrite dans la Figure 23 ci-dessous.

Figure 23 | Tranches d'âge et confiance dans les autorités en charge de l'aéroport de Sion (échelle de 1 – très faible à 7 – très élevé)



8. Discussion et conclusion

Ce travail s'est porté d'une part sur la notion de transparence dans le secteur public, et d'autre part sur la confiance des citoyens envers les autorités. Suite à un approfondissement théorique, il visait plus spécifiquement à établir une relation causale entre ces deux concepts, dans le cadre d'une étude de cas au niveau local. La confiance a souvent été considérée comme un bénéfice attendu de la transparence, elle-même perçue comme un remède aux problèmes de gouvernance et aux dysfonctionnements du secteur public. Toutefois, cette approche normative a été remise en question par plusieurs auteurs, et a fait l'objet d'études empiriques récentes. Les effets observés jusqu'à présent montrent que la relation supposée positive entre transparence et confiance doit être nuancée. En effet, l'état de la recherche (voir chapitres 2 et 3) montre une grande disparité des résultats, due entre autres aux diverses méthodes utilisées, aux différents contextes et aux variations dans l'opérationnalisation des concepts (Cucciniello et al., 2017). Le questionnement de notre travail s'inscrit pleinement dans cette réflexion sur la nature de la relation entre transparence et confiance. Y a-t-il un effet positif de la transparence sur la confiance des citoyens ? Et quels sont les ressorts de cette relation ?

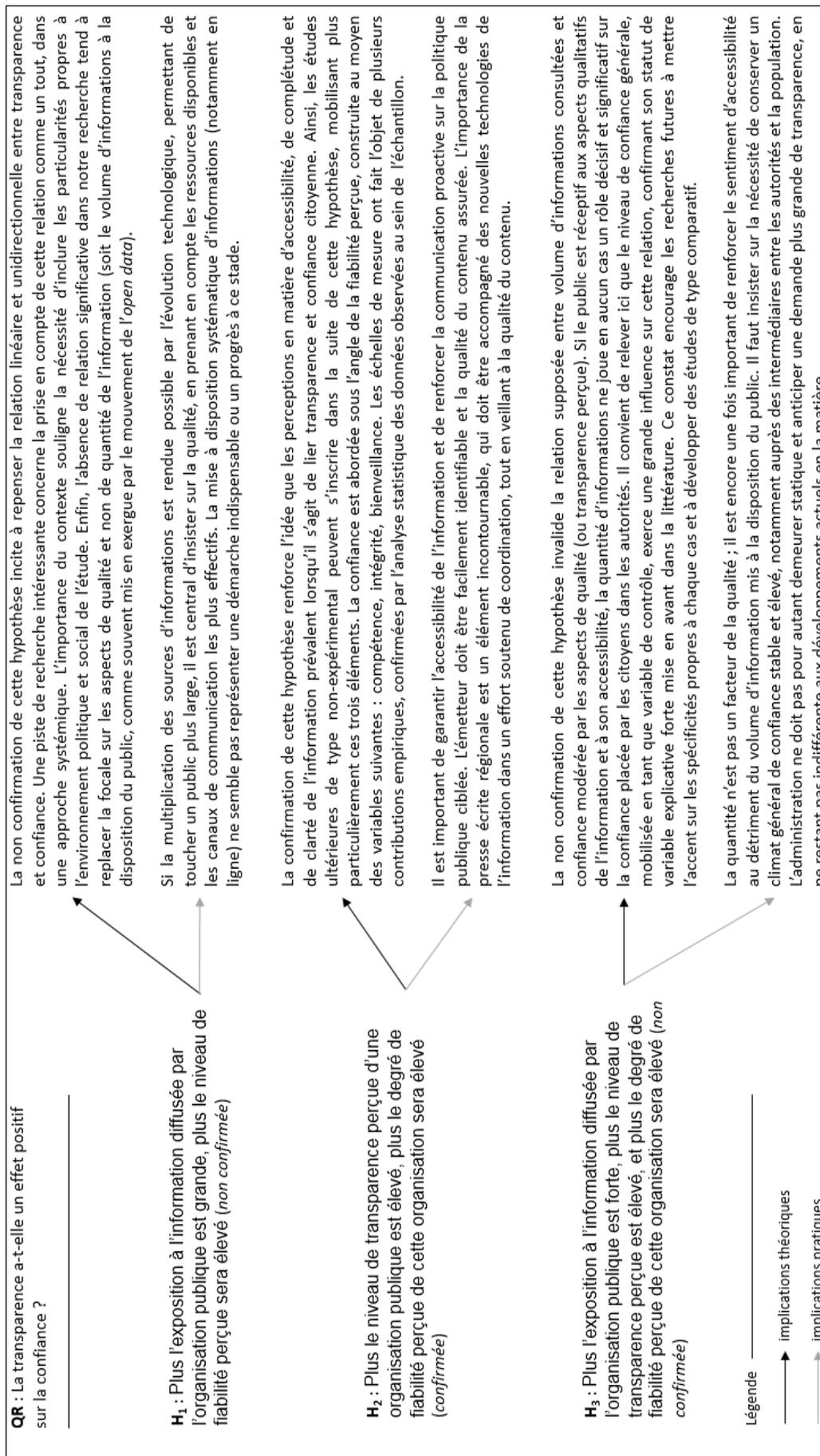
Pour ce faire, nous avons dans un premier temps procédé à une étude conceptuelle de la transparence, dans le but d'en dégager les principales dimensions. Celles-ci nous ont permis d'opérationnaliser le concept et de l'inclure dans notre analyse quantitative. Il s'agit d'une part de l'exposition à l'information des citoyens et d'autre part de leurs perceptions en matière de transparence (accessibilité de l'information et qualité du contenu). Concernant la confiance, les dimensions retenues s'inspirent grandement de la thèse de Fivat (2013), dont l'échelle de mesure a été reprise et validée empiriquement par Grimmelikhuijsen et Knies (2017). La fiabilité perçue, déclinée en trois variables – compétence, probité, bienveillance – est ici mobilisée comme un proxy de la confiance. Les items ont ensuite été utilisés pour bâtir un questionnaire destiné à un échantillon spécifique, sélectionné au sein de la population de la commune de Sion grâce à la méthode *random route*. Les questionnaires retournés par voie postale ont ensuite fait l'objet d'une analyse quantitative, par le biais d'une régression linéaire multiple. Il s'agissait de tester trois hypothèses principales, que nous rappelons ici :

- > **H₁** : Plus l'exposition à l'information diffusée par l'organisation publique est grande, plus le niveau de fiabilité perçue sera élevé ;
- > **H₂** : Plus le niveau de transparence perçue d'une organisation publique est élevé, plus le degré de fiabilité perçue de cette organisation sera élevé ;

> **H₃** : Plus l'exposition à l'information diffusée par l'organisation publique est forte, plus le niveau de transparence perçue est élevé, et plus le degré de fiabilité perçue de cette organisation sera élevé.

Le test de ces hypothèses (voir point 7.2.4) fait ressortir que **H₂** est totalement validée, contrairement aux deux autres. Ainsi, les aspects relatifs à la transparence perçue jouent un rôle déterminant sur les perceptions de fiabilité. Parmi les différents indicateurs utilisés, c'est la complétude qui ressort le plus fortement, suivi par la compréhensibilité et l'accès. En d'autres termes, plus l'information consultée est perçue comme compréhensible, accessible et surtout complète, plus les individus auront tendance à percevoir les autorités en charge de l'aéroport de Sion comme fiables, et donc à leur accorder leur confiance. C'est bien cet effet direct qui est au centre des résultats de notre recherche. Il est particulièrement intéressant de noter que la transparence perçue ne se renforce pas ou ne s'affaiblit pas par le biais de l'exposition à l'information. Ainsi, les perceptions des propriétés de l'information, par rapport à leur influence sur la confiance, ne dépendent pas du niveau d'exposition des sondés. L'interprétation des réponses apportées à nos hypothèses de recherche ci-dessus font l'objet d'une analyse plus approfondie dans la section suivante (8.1). La portée interprétative des résultats observés nous permet déjà de mettre en lumière un certain nombre d'implications théoriques, suggérant des pistes de recherche futures, et de recommandations à l'intention des praticiens. Ces implications sont résumées et directement liées à nos hypothèses de recherche dans la Figure 24 présentée ci-dessous. Elles seront détaillées en fin de chapitre (8.4).

Figure 24 | Question de recherche, hypothèses et implications



8.1 Interprétation des résultats principaux

Notre enquête a permis de montrer que le degré d'exposition à l'information est faible, alors que l'enjeu semble à première vue majeur pour le développement de la ville et des quartiers environnants. En dépit de ce premier constat, la perception de fiabilité des autorités en charge de l'aéroport est relativement élevée, tout comme le sentiment d'accessibilité et, de manière plus générale, de la qualité du contenu. Il s'agit encore une fois, pour appréhender le rapport entre transparence et confiance, de distinguer le volume d'informations consultées et mises à disposition des perceptions propres aux individus concernés par une politique publique spécifique. L'impression d'être associé à celle-ci et l'importance de l'accessibilité confortent l'idée que le *right to know*, même s'il n'est pas utilisé sous sa forme passive, reste un facteur majeur et à même de façonner positivement les perceptions, et ce même en l'absence d'un fort intérêt pour la thématique de la part des citoyens (*need to know*).

La réponse à notre question de recherche doit donc être comprise en ces termes : la transparence, conçue en tant que volume d'informations mises à disposition du public, n'est pas directement associée à un niveau plus élevé de confiance. En revanche, les individus sont plus sensibles aux aspects relatifs à l'accessibilité de l'information et à la complétude / à la compréhensibilité de celle-ci. Ainsi, les perceptions de transparence permettent de revoir le jugement porté sur la relation entre le volume d'informations et la fiabilité perçue des autorités en charge d'une politique publique. Ce résultat est particulièrement intéressant dans la mesure où il permet de montrer que les dimensions multiples de la transparence affectent différemment les perceptions de fiabilité exprimées par les citoyens. Comme nous l'expliquerons plus bas, ce dernier point est capital dans la mesure où il oriente fortement les implications de cette thèse, à la fois du point de vue théorique et pratique.

Comment interpréter les résultats de notre recherche ? La variable de contrôle « niveau de confiance général dans le système politique suisse » fournit un élément de réponse intéressant. Conformément aux résultats de l'étude SELECTS (2015) et fournis par l'OCDE (2017), le niveau élevé de confiance dans les institutions sur le plan national se vérifie au sein de notre échantillon (avec une moyenne de 4.76 sur 7, soit près de 70% ; N = 388). Cet élément de contexte particulier nous amène à interpréter les résultats de la manière suivante : **si la confiance ne peut être comprise comme un substitut de la transparence, elle semble agir ici comme un facteur inhibant, dans un contexte marqué par un niveau de confiance générale élevé** (à l'inverse du cas où la demande de transparence est faible en raison d'un environnement empreint de méfiance et de préconceptions extrêmement négatives à l'égard des

autorités). Ainsi, le haut niveau de fiabilité perçue semble réduire le besoin informationnel. Ce résultat fait écho aux arguments développés par Mabillard et Pasquier (2015), qui relèvent le potentiel effet exercé par la confiance générale sur le comportement des citoyens en matière d'accès à l'information.

Il ressort donc de l'analyse que **les prédispositions en matière de confiance jouent un grand rôle**. Pour reprendre les arguments de Schües (2013), les caractéristiques de la fiabilité peuvent agir comme des préconditions à la transparence. Elles concourent à la création d'une certaine culture, propre au contexte. Dans le cas de Schües (2013), il est principalement question de méfiance et d'une « culture du soupçon permanent ». Le cas suisse (ici par le biais d'un exemple au plan local) pourrait bien suivre la même logique, mais dans une perspective inversée. Le poids de la variable « confiance générale dans les institutions » a par ailleurs été souvent rappelé dans cette recherche, suivant les travaux de Bouckaert et Van de Walle (2003), de Pasquier (2009) et de Grimmelikhuijsen et al. (2017). Si les réponses de la majorité des sondés vont dans ce sens, le contraire n'est pas exclu et certains répondants mettent en évidence le fait que les informations transmises sont « incomplètes, manipulées, enjolivées », ou que de manière générale les « affaires d'argent ou liées à l'incompétence des responsables » ne sont jamais transmises ou relayées par les médias. Ces remarques ne s'appliquent pas uniquement au cas d'étude et renvoient à une prédisposition négative par rapport à un contexte plus large, mais elles restent marginales dans notre enquête.

Si cette thèse n'a pas pour ambition, qui serait démesurée, de déterminer la nature exacte de la nature de la relation entre transparence et confiance, elle éclaire en revanche certains liens qui existent entre les deux concepts dans un contexte particulier. Les résultats montrent ainsi d'une part que la transparence, dans sa composante purement quantitative, ne produit pas d'effet marqué et significatif sur la confiance, ce qui va à l'encontre du mouvement de l'*open data* et des larges efforts visant à mettre un maximum d'informations à disposition pour maximiser les bénéfices attendus. D'autre part, les aspects qualitatifs semblent plus essentiels, soulignant à la fois leur importance et la **nécessité de distinguer ces différents aspects de la transparence**. En conclusion, il n'y a donc pas qu'une seule forme de transparence à prendre en compte, et il n'existe pas de relation linéaire avec la confiance.

8.1.1 Plus-value des résultats descriptifs

Au-delà de l'analyse purement quantitative, notre travail fait ressortir un certain nombre de résultats intéressants et pertinents pour compléter l'étude des concepts de transparence et de confiance. Tout d'abord, concernant la composante passive de la transparence, nous constatons

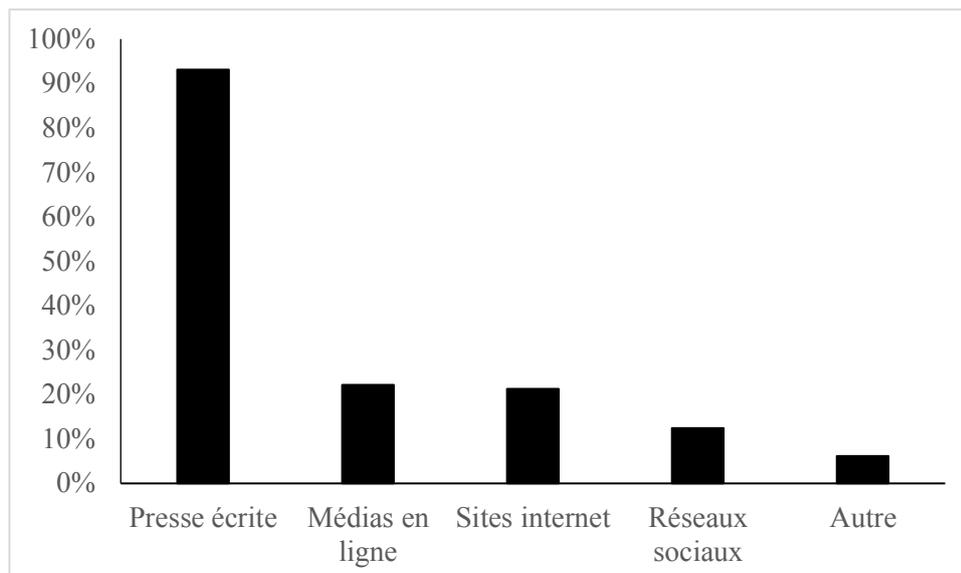
que le nombre de personnes ayant sollicité les autorités en charge de l'aéroport est faible (29, soit 7% ; N = 407). Il est à cet égard particulièrement notable qu'aucune personne ayant répondu à notre enquête n'ait eu recours au préposé cantonal à la protection des données et à la transparence. Les remarques (parfois sous forme de points d'interrogation) soulevées par la question sur le préposé, déjà source d'incompréhension lors de la phase de pré-tests, confirment **la méconnaissance du rôle du préposé et plus généralement de son existence au sein de la population**. Ceci peut s'expliquer par le fait que les individus les plus exposés (et théoriquement les plus concernés) possèdent d'autres voies d'accès à l'information, dans un contexte de grande proximité.

Un autre constat s'impose par rapport aux supports utilisés. Bien que cette donnée ne soit pas directement mobilisable dans l'analyse statistique, il est clair qu'**une écrasante majorité des sondés se renseignent via la presse écrite**, principalement locale (*Le Nouvelliste*). Le relais d'information majeur demeure ainsi un support « physique », alors que la plupart des études sur le sujet mettent en avant l'influence grandissante de la communication numérique et se concentrent de plus en plus sur les contenus web, les réseaux sociaux et les applications. Il est intéressant de noter à cet égard une recrudescence des journaux communaux en format papier (Mabillard 2019, à paraître), tandis que la tendance, dans d'autres pays, est au suivi de l'information en direct et à la diffusion de séances politiques sur le web. Dans certains États, les administrations ont de plus en plus recours aux réseaux sociaux dans leur communication quotidienne. Il convient toutefois de réviser ce jugement dans le cas de la Suisse, où seules 61.5% des villes de plus de 10.000 habitants sont actives sur au moins une des plateformes les plus utilisées (Facebook, Twitter, YouTube, Instagram et LinkedIn)¹²⁵. De manière surprenante, il est donc important de noter que dans notre étude la presse écrite régionale occupe une place centrale, comme illustré dans la Figure 25 ci-dessous. Ce point est d'autant plus intéressant que la presse écrite est en danger en Suisse, en raison principalement de la forte baisse de la publicité et du lectorat. En effet, le nombre d'abonnements souscrits par les plus jeunes générations diminue, elles qui se tournent désormais davantage vers les sources d'informations en ligne et vers les réseaux sociaux¹²⁶.

¹²⁵ Étude réalisée par l'auteur en novembre 2018 avec Raphaël Zumofen. Il est intéressant de noter que la Ville de Sion n'est par exemple pas du tout présente sur les réseaux sociaux, même si des réflexions sont engagées sur l'élaboration d'un projet global. L'aéroport de Sion est quant à lui modérément actif sur l'ensemble des 5 réseaux.

¹²⁶ Voir à ce sujet l'étude « Qualité des médias – Suisse » (2015) publiée par le Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft de l'Université de Zurich.
Source : http://www.foeg.uzh.ch/jahrbuch/Broschur_Jahrbuch_foeg_franz_2015.pdf.

Figure 25 | Sources d'information principales (en % des sondés)



Un autre résultat intéressant se rapporte à la faible exposition à l'information par rapport à un enjeu pourtant central dans le développement de la région, et à même de créer des nuisances pour les habitants de la commune. Ce dernier point soulève la question de la visibilité forcée mentionnée à plusieurs reprises dans ce travail, et (trop) souvent mobilisée dans les contributions existantes sur le sujet. Le fait d'être confronté à un terrain d'étude « réel » démontre que de nombreux citoyens demeurent désengagés ou peu informés, confirmant les observations faites par plusieurs auteurs à cet égard. Il reste de plus peu évident que même lorsque l'information est reçue ou consultée, elle engendre une réflexion motivée : « Transparency research seems to assume, often implicitly, that citizens are always motivated to process information that is disclosed » (Piotrowski et al., à paraître, p. 7). Ces phénomènes ne sont jamais pris en compte, étant même complètement écartés dans les démarches de type expérimental, puisque l'information est toujours fournie aux participants (même si l'intensité et la qualité du contenu varient). Ils permettent pourtant d'expliquer la grande part de personnes n'ayant pas répondu ou exprimé leur avis dans notre enquête, réduisant de fait la taille de l'échantillon.

Il n'est pas question ici de commenter outre mesure ce point, car les déterminants de la participation, liés à d'autres enjeux (notamment institutionnels, basés sur les particularités du système suisse), feraient l'objet d'une autre thèse. Nous souhaitons toutefois ajouter que même dans le cas où les autorités font preuve de transparence et visent à stimuler la participation, les constats réalisés sur le terrain s'éloignent de certaines considérations théoriques. Ainsi, les autorités de la Ville de Sion ont lancé en 2018 une enquête sur le réaménagement d'un nouveau

quartier proche de la gare ferroviaire, demandant aux habitants leur avis sur le développement de la zone et les priorités qu'ils voulaient mettre en avant dans le cadre de cette transformation. Sur un total de 19'600 ménages et entreprises sondés, seules 547 réponses ont été enregistrées¹²⁷.

8.2 Limites

L'analyse du cas de l'aéroport de Sion nous permet donc de tirer des enseignements sur la relation entre transparence et confiance. L'analyse des résultats doit toutefois être discutée à la lumière des limites inhérentes à toute recherche, qui se concentrent ici plus spécifiquement sur des aspects méthodologiques. Si l'aspect novateur de notre démarche représente une plus-value indéniable du point de vue de la recherche, la réalisation d'une telle étude, sans protocole de laboratoire ni thématique construite a priori, explique en grande partie les difficultés rencontrées. Tout d'abord, la taille de l'échantillon n'a pas permis d'entreprendre un MES, initialement créé pour pouvoir tester des effets de *feedback* entre les variables. Il a également été difficile de constituer un échantillon aléatoire en l'absence d'une base de données consultable, propice à un tirage au sort parmi la population. Malgré les efforts rigoureux engendrés par la démarche de *random route*, par ailleurs rarement mobilisée, il a été difficile de garantir la représentativité de l'échantillon de base pour les raisons énoncées dans la partie méthodologique. Nous pouvons en revanche souligner l'apport aux études existantes d'une telle démarche, plus « naturelle » que la sélection d'un groupe d'étudiants dans le cadre d'une expérience de laboratoire par exemple. La garantie de l'anonymat n'a pas non plus permis une relance ciblée pour maximiser le taux de réponse, qui reste malgré tout satisfaisant (environ 20%). Un dernier obstacle concerne l'ARAS, qui pour des raisons de confidentialité n'a pas souhaité communiquer la liste de ses membres et a géré elle-même les envois postaux. Il a ainsi été impossible d'envisager une relance et d'atteindre une masse critique permettant une comparaison intergroupes.

La taille finale de l'échantillon (N = 239) s'est quant à elle révélée plus problématique pour l'analyse statistique. Elle est due en grande partie à la méconnaissance des enjeux, en raison du désintérêt ou de la complexité propre à l'objet de recherche. En raison du petit échantillon et du contexte particulier dans lequel a été réalisée cette enquête, la capacité de généralisation à partir des données collectées demeure donc assez faible. Nous y voyons en revanche une portée

¹²⁷ Communiqué de presse de la Ville de Sion. Les Sédunois veulent une ville conviviale, verte et axée sur la mobilité douce (8 novembre 2018). http://www.sion.ch/dl.php/fr/5be4033c97ef8/communiqu%C3%A9_Ronquoz_21.pdf?fbclid=IwAR02zQybwK0micee-P64r1rBRrAXALzION6jzNKH7meZv3zQ0yNHbyNwdGY.

comparative intéressante, sachant que l'environnement de la recherche est très spécifique, comme mentionné dans le chapitre 3 plus haut. Il serait donc particulièrement intéressant de reproduire l'enquête dans un environnement similaire (une autre municipalité), puis dans un contexte différent (à l'étranger), pour voir si le contexte est toujours aussi déterminant (niveau de confiance générale).

Une autre limite de cette recherche, qui découle du choix de faire une enquête en milieu « réel », concerne les différents formats et supports de l'information. Ceux-ci n'ont pas pu être testés car les conditions de la recherche ne le permettaient pas, contrairement à une expérience de terrain ou en « laboratoire », l'information pouvant alors être manipulée par le « traitement » du chercheur. Ces aspects peuvent aussi compter dans l'analyse, car ils peuvent avoir un effet sur la compréhension (Porumbescu et al., 2017). La manière dont l'information est transmise peut également avoir un impact, les perceptions pouvant différer selon la source. James et Van Ryzin (2017) montrent en effet que la communication est considérée comme plus crédible lorsqu'elle émane d'une organisation indépendante et non des autorités publiques directement. Dans notre cas, il est impossible de contrôler les sources, qui restent par ailleurs fortement liées aux autorités de la municipalité et du canton. Toutefois, cette limite est moins contraignante dans le contexte de notre étude, la presse écrite restant le moyen de s'informer le plus fréquemment utilisé et par le plus grand nombre. Les journaux locaux jouent donc un rôle central et questionnent le poids supposé de la communication numérique, mobilisée dans la grande majorité des contributions existantes. Or nous observons que le contexte, marqué par une communication en ligne encore faible, et un usage restreint des réseaux sociaux, réduit la pertinence de se pencher sur ces aspects au niveau local. Il serait toutefois intéressant, dans une perspective alternative, de lier cette question à d'autres thématiques, comme l'innovation dans l'administration publique.

De plus, les conditions dans lesquelles l'information est générée au sein du secteur public ne sont pas prises en compte dans ce travail. Or la connaissance de ces conditions pourrait avoir un impact sur la manière dont les administrations sont perçues par les citoyens. Il est à cet égard intéressant de relever que des systèmes efficaces et fiables de tenue des dossiers / des registres sont « essentiels à une démocratie plus transparente » (Thurston, 2005). Cette problématique prend de l'ampleur, et son intérêt s'accroît d'autant plus que les enjeux technologiques viennent s'y greffer. Ces derniers sont même au cœur de la réflexion sur la nature des documents (quelles données sont publiques ? Que faut-il archiver, conserver, et sous quelle forme ?) et sur la manière de les diffuser. Ce questionnement a fait l'objet de plusieurs contributions, plutôt dans la littérature sur l'e-gouvernement, qui s'inscrit dans une logique quelque peu différente de cette

thèse. Toutefois, la relation entre production de l'information et confiance des citoyens, si elle reste tout à fait pertinente et actuelle, n'a que peu été commentée et mériterait une plus grande attention. Elle n'a pas fait l'objet d'une discussion approfondie dans ce travail mais constitue certainement une piste de recherche future à explorer.

Enfin, il nous faut souligner les limites des approches quantitatives. Si elles permettent de dégager des tendances et de prendre un plus grand nombre de réponses en considération, elles ne peuvent pas échapper à certains écueils, que seuls des entretiens plus approfondis rendent observables. Malgré les pré-tests et la clarification optimale de chaque question, des différences d'interprétation peuvent toujours surgir. En ce sens, nous avons dû lors de l'analyse laisser de côté un questionnaire où le répondant avait explicitement mentionné que les autorités étaient « trop à l'écoute » des citoyens. La réponse ne correspond donc pas à l'échelle mesurant le niveau de bienveillance, puisque le score élevé relève d'une perception négative. Cet exemple est la fois illustratif des limites inhérentes aux travaux de nature quantitative et une remarque importante adressée aux recherches futures ayant recours à cette échelle. La possibilité pour le sondé de compléter sa réponse permet d'identifier ce genre de problème.

8.3 Implications

A partir des résultats exposés, interprétés et discutés à la lumière des limites ci-dessus, il s'agit de présenter les différentes implications qui découlent de notre travail. Celles-ci s'inscrivent logiquement dans la suite des réponses apportées à nos hypothèses de recherche (voir Figure 24). Dans un premier temps, nous revenons sur les implications théoriques. Elles permettent d'identifier les points clés à retenir pour les futures études consacrées aux concepts de transparence et de confiance et de dégager des pistes de recherche. Dans un deuxième temps, les implications du point de vue pratique s'adressent aux acteurs du service public. Prenant la forme de recommandations, elles s'appuient conjointement sur les éléments théoriques, sur les résultats de notre enquête et sur les aspects propres au terrain d'étude.

8.3.1 Implications théoriques et pistes de recherche futures

La première implication théorique de notre travail porte sur la nécessité de prendre en compte la transparence perçue et d'insister sur les éléments plus qualitatifs de l'information. Dans cette thèse, il a principalement été question du caractère complet (ou non) et compréhensible (ou non) de l'information. Ceci nous pousse à rejeter la tendance actuelle visant à accentuer d'abord la mise à disposition massive de renseignements à la population. Nos résultats tendent en effet à remettre en question le lien supposé entre le volume d'information

et la confiance, impactée par d'autres variables. Ils interrogent ainsi le bien-fondé de classements internationaux basés sur la quantité d'informations disponibles et le développement de plateformes visant à concentrer un maximum de données. Au-delà des problèmes de compréhension évidents, et de la fréquence de consultation, la mouvance de l'*open data* induit des changements et des mesures à prendre pour le moins complexes et coûteuses (collecte, archivage, formation du personnel, procédures modifiées, etc.). De plus, une étude récente de Keuffer et Mabillard (2019) a souligné l'importance de se pencher sur des pratiques de transparence alternatives à la mise à disposition d'informations en ligne. Des entretiens menés dans plusieurs communes suisses ont ainsi montré que des canaux alternatifs sont utilisés à l'échelon local, dépassant largement la communication numérique. Ces observations impliquent la nécessité d'une part de **se focaliser sur les perceptions citoyennes de la transparence**, basée sur le contenu, et d'autre part de **privilégier des méthodes mixtes** permettant d'identifier différentes formes d'échanges informationnels entre les autorités et la population, plus particulièrement au niveau local.

La deuxième implication théorique, liée à la précédente, concerne le poids encore considérable de la presse écrite régionale. Ce constat ne rend évidemment pas caduque la communication numérique, mais relativise son importance, notamment au regard des coûts engendrés (Florini, 2010). Cela permet encore une fois de douter de la pertinence de classements basés uniquement sur le volume d'informations disponibles en ligne ou de l'activité sur les réseaux sociaux. A cet égard, un chargé de communication d'une autre municipalité en Suisse nous a mentionné la volonté, en plus d'accroître la présence sur le web, de relancer un journal communal en format papier (Mabillard, 2019, à paraître). Cette tendance se retrouve par ailleurs en de nombreux endroits en Suisse, y compris à Sion (magazine). L'engagement récent, au 1^{er} décembre 2017, d'une chargée de communication doit par ailleurs permettre à la Ville de Sion de promouvoir son image à l'extérieur du canton et de mieux partager les projets en cours avec la population¹²⁸. Il s'agit donc d'une nouvelle ressource qui peut accroître l'impression d'accessibilité et renforcer les perceptions positives autour de la qualité de l'information. Le **développement de la communication au niveau local** ainsi que le **rôle joué par la presse écrite régionale** constituent des pistes de recherche intéressantes, et devraient de manière générale être plus valorisées, car il s'agit d'un enjeu majeur de communication. Or celui-ci tend à être de plus en plus délaissé dans les études récentes au

¹²⁸ Le but de l'opération est de mieux valoriser les projets existants (par exemple le lancement d'une navette autonome, visant à positionner la ville comme une entité dynamique et innovante) et à améliorer la communication interne afin de favoriser une plus grande efficacité du fonctionnement administratif.

détriment d'une focalisation exclusive sur les nouveaux médias et la communication numérique.

La troisième implication découle du faible usage et/ou de la moindre connaissance des lois d'accès à l'information dans certains contextes. Pour l'instant, au regard de la faible utilisation et connaissance de la législation valaisanne sur la transparence (LIPDA)¹²⁹, l'on peut douter d'un changement radical du point de vue des citoyens. Cette interprétation se base sur les données collectées dans notre recherche et non pas sur des statistiques objectives, puisque celles-ci ne sont pas disponibles. Il semble toutefois que la récence de la loi (qui date de 2011) peut expliquer ce phénomène, malgré une présence médiatique forte du préposé. Si l'on revient aux conclusions tirées de notre analyse statistique, il semble toutefois que l'existence d'une loi sur l'accès aux documents ne peut que renforcer la confiance, puisqu'elle accroît potentiellement le sentiment de l'accessibilité, fortement mise en avant par les sondés. Il reste néanmoins extrêmement difficile d'évaluer les impacts de ces lois sur la confiance des citoyens, et les études ayant entrepris cette analyse se sont soit confrontées à des obstacles incontournables, soit ont donné lieu à des résultats très divergents. Dans d'autres contextes (Hazell et al., 2010), le fait de se concentrer uniquement sur des citoyens ayant utilisé la loi, ou alors des groupes spécifiques (comme les journalistes actifs en ce sens), a permis de dégager certaines tendances. Toutefois, ce genre d'approche se heurte à des biais de sélection importants. Ainsi, nous proposons avec Michener (2019) de ne pas uniquement orienter la recherche, dans une démarche causale, sur les bénéfices « classiques » attendus de la transparence, mais de **focaliser l'attention sur l'évaluation du fonctionnement des lois d'accès à l'information, et sur les *outputs* concrets** – les impacts sur les organisations publiques, sur le renforcement des capacités (*capacity building*), sur la coordination en matière de communication et sur la révélation de dysfonctionnements qui n'auraient peut-être jamais été découverts¹³⁰.

La quatrième implication se rapporte à l'impossibilité d'établir une relation causale claire, dans la continuité de ce qui a été écrit précédemment. Il demeure donc complexe d'explicitier

¹²⁹ RS 170.2 - Loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (LIPDA) du 09.10.2008, en vigueur depuis le 01.01.2011.

¹³⁰ Plusieurs médias ont publié des listes d'affaires qui ont été révélées suite à l'utilisation de la loi sur l'accès à l'information. Nous pouvons citer ici, pour la Suisse, l'article du *Courrier* (2017) : « La loi sur la transparence, un outil apprécié des médias » ([lecourrier.ch/2017/12/27/la-loi-sur-la-transparence-un-outil-apprecie-des-medias/](https://www.lecourrier.ch/2017/12/27/la-loi-sur-la-transparence-un-outil-apprecie-des-medias/)) et pour le Royaume-Uni, l'article de la *BBC* (2015) : « 10 things we found out because of Freedom of Information » (<https://www.bbc.com/news/magazine-30645383>). Concernant les recommandations publiées dans plusieurs cantons romands, voir Fanti, S. (2016) La notion de document officiel en droit fédéral, ainsi qu'en droit valaisan, *RVJ / ZWR* 2016, pp. 393-440 (<https://lexing.ch/wp-content/uploads/2017/11/33.pdf>).

la nature de la relation entre transparence et confiance, pour au moins deux raisons : d'abord, le caractère multidimensionnel de la transparence débouche, en fonction des dimensions choisies, sur des résultats divergents, parfois contradictoires. Ensuite, le poids du contexte met un sérieux frein à la capacité de généraliser les résultats, le niveau de confiance dans les institutions jouant un rôle important et significatif dans l'analyse. Concrètement, cela signifie que les différentes « combinaisons » relationnelles possibles entre les deux concepts devraient pousser les recherches futures à envisager l'étude du lien entre transparence et confiance dans une approche systémique, privilégiant un point de vue global et faisant la part belle au contexte dans l'analyse (Pollitt, 2011). Il s'agit donc de **dépasser la simple relation entre les deux notions et de l'inscrire dans une approche plus large, sociétale**, prenant en compte des paramètres souvent négligés dans les études existantes. Certaines contributions s'orientent dans cette voie, en soulignant la centralité des aspects culturels propres à un système institutionnel particulier ou dans une démarche de type constructiviste (Roelofs, 2019).

Enfin, la cinquième et dernière implication théorique se réfère à la notion d'équilibre plusieurs fois relevée dans ce travail. La majorité des études sur la transparence partent du principe qu'une meilleure communication et qu'un droit renforcé d'accès à l'information permettent d'améliorer les rapports entre autorités et citoyens, consolidant de fait la qualité démocratique des institutions. S'il est effectivement souhaitable de réduire l'asymétrie informationnelle afin de stimuler la participation des citoyens, et d'insuffler une dose nouvelle de confiance dans des États où la rupture est consommée entre dirigeants et administrés, le questionnement doit certainement être envisagé différemment dans un contexte marqué par un niveau de confiance dans le système très élevé. Deux pistes de recherche futures se dégagent de ce constat, du moins en Suisse. D'abord, **la transparence peut-elle nuire au climat de confiance élevé**, et produire des effets négatifs sur la relation entre les autorités publiques, les médias et la population ? Des entretiens auprès d'acteurs-clés, dans différents secteurs en fonction du terrain d'étude choisis, pourraient apporter des réponses à cet égard. Ensuite, il serait intéressant de **dégager, en fonction de phases successives correspondant à une communication plus approfondie, le niveau de confiance relativement à ce surplus d'information**. Une étude longitudinale, dont la faisabilité reste faible, ou une démarche de type expérimental peuvent ici être envisagées.

8.3.2 Implications pratiques et recommandations

La première implication pratique de notre travail se réfère directement à la nécessité de privilégier le sentiment d'accessibilité à l'information. En ce sens, l'accroissement des

ressources au sein du secteur communication répond à un besoin et ouvre des possibilités pouvant accroître l'interaction entre les autorités et la population. Cette évolution rejoint les demandes de plusieurs répondants à notre enquête, qui ont à plusieurs reprises exprimé leur souhait de mieux connaître les responsables en charge du développement de l'aéroport. Celles-ci pourraient être plus dynamiques et informer davantage, de manière plus proactive. Un sondé rappelle à cet égard que « quand on rate des communiqués officiels, relayés par les médias, on n'est simplement pas au courant. Je souhaiterais plus d'initiatives de leur part, par exemple un courriel sur les décisions prises et les nuisances [potentielles] ». Il soulève également l'importance de pouvoir contacter directement, par le biais du téléphone, les autorités pour obtenir des renseignements si nécessaire. Ceci permettrait à certains sondés d'être rassurés sur l'objectivité et la transparence du contenu, viendrait compléter le rôle joué par les intermédiaires et renforcerait *in fine* le sentiment d'accessibilité. Il est donc essentiel de **promouvoir une communication plus proactive**, tout en s'appuyant sur les supports les plus valorisés au sein de la population.

La deuxième implication a trait au rôle encore une fois central joué par la presse locale. Elle souligne à la fois l'importance pour les autorités de privilégier ces contacts et de préserver la confiance placée dans ce type de médias. Ce constat est rendu plus important encore par le développement des *fake news*, qui tend à fragiliser le statut d'intermédiaire crédible. Or la presse écrite joue un rôle déterminant au niveau local, puisqu'elle sert à la fois de relai d'information entre les autorités et les citoyens, mais également entre l'association des riverains et le reste de la population dans notre cas d'étude. En relation avec ce qui a été décrit plus haut (désaffection croissante des jeunes envers la presse écrite), un potentiel effet générationnel doit être pris en considération dans la pratique, afin de mieux coller à la réalité du terrain. Ici, 25% des moins de 35 ans ne consultent que la presse écrite, 25% utilisent uniquement des ressources en ligne, et 50% d'entre eux utilisent les deux types de sources d'informations. Il est également intéressant de souligner que 47% des moins de 35 ans s'informent sur les réseaux sociaux. Cela représente environ 30% de l'ensemble des sondés (15 sur 51). Toutefois, sur l'ensemble de notre échantillon, de nombreux répondants ne consultent pas l'information en ligne et se réfèrent uniquement au quotidien local et aux journaux imprimés.

Au vu des résultats observés sur notre terrain, la proximité avec les habitants et le sentiment d'accès doivent être garantis, comme en témoignent les dernières tentatives de consulter directement les citoyens. Malgré le faible taux de réponses (et l'exercice démocratique mérite

certainement d'être renouvelé pour rencontrer un plus grand succès)¹³¹, la communication autour de cette consultation participe du sentiment d'être associé à une politique publique particulière (Kweit et Kweit, 2007). Plusieurs répondants ont émis des recommandations en ce sens, demandant à « procéder à une large consultation de la population sur l'avenir de l'aéroport, en proposant des scénarios » ou à « organiser une consultation sur l'avenir de l'aéroport civil : quels services pour quels prix ? Cette installation est-elle viable et utile économiquement vu le faible bassin de population ? Quelles analyses de marché ont été faites ? Les gens n'ont pas assez d'informations sur ces thèmes essentiels ». Il est ainsi d'une part important de **maintenir un niveau de confiance élevé entre les parties prenantes, en considérant la transparence comme un équilibre fragile à préserver**, et d'autre part souhaitable de **poursuivre la démarche consultative** dans le but de renforcer le sentiment d'accessibilité et d'association au développement d'une politique publique au niveau local.

La troisième implication se rapporte au danger relatif au poids de la confiance dans l'analyse. En effet, mobiliser la confiance générale pour expliquer la nécessité moindre de la transmission d'informations comporte le risque de conforter les autorités dans un fonctionnement opaque, plus sensible aux chocs que pourrait provoquer la révélation d'un dysfonctionnement. Pour cette raison, et conformément aux données observées dans notre cas d'étude, les autorités ne doivent pas se reposer sur une confiance aveugle, mais rester proactives dans le but de maintenir un sentiment d'accessibilité élevé, en dépit du caractère complexe de certaines politiques publiques. Il paraît donc indispensable pour les administrations de **se familiariser avec le droit d'accès à l'information et d'anticiper un potentiel usage plus intensif de la loi** par les citoyens ou les médias. Si le renversement de paradigme au profit de la transparence n'a pas encore créé un large engouement au sein de la population, un changement culturel sur le moyen et plus long terme, sollicitant les administrations plus fréquemment, est tout à fait envisageable.

La quatrième implication concerne la qualité de l'information. Étant donné que le volume d'informations mis à disposition n'est pas directement associé aux perceptions de fiabilité,

¹³¹ La consultation populaire peut prendre plusieurs formes (pétition, référendum, initiative populaire), mais les enquêtes conduites auprès du grand public sont souvent considérées comme une innovation. Pourtant, Generet (1997) relève qu'en 1897 déjà, dans une dépêche adressée au gouverneur de la province de Hainaut, le ministre de l'Intérieur belge reconnaît le droit d'organiser des consultations populaires aux communes. En Suisse, la Ville de Lausanne a organisé en novembre 2017 des ateliers participatifs sur l'avenir de cafés-restaurants situés dans une zone spécifique de la municipalité. 100 personnes y sont venues, tandis qu'environ 400 autres ont répondu à un sondage en ligne portant sur la même thématique.

Source : <http://www.lausanne.ch/lausanne-officielle/administration/logement-environnement-et-architecture/service-du-logement-et-des-gerances/objets-a-louer/etablisements-publics/consultation-populaire-sauvabelin.html>.

l'accent doit être mis sur une information de qualité, relayée par des intermédiaires solidement ancrés sur le terrain, pour pérenniser les perceptions positives en matière d'accessibilité. En sus de nos résultats, la littérature a bien mis en évidence le fait qu'une conception basée uniquement sur le flux d'informations se heurte à un schéma cognitif restrictif et déconnecté de la réalité : « the transparency ideal unintentionally reproduces a simplistic communication model according to which senders are compliant information providers, *messages are clear and self-evident*, and receivers are consistently interested and involved » (L. T. Christensen & Cheney, 2015, p. 73). Il est donc **essentiel de fournir une information de qualité, complète et compréhensible**, afin de maintenir des perceptions élevées de fiabilité concourant à une bonne relation entre les autorités et les citoyens. Le rehaussement de la qualité peut par ailleurs accroître à la fois l'intérêt et la consultation d'informations par rapport à un enjeu spécifique. Il doit surtout permettre, pour faire écho aux arguments développés dans la revue de la littérature, de développer chez les citoyens la possibilité d'émettre un jugement informé.

Finalement, la cinquième implication pratique renvoie à la mise en ligne d'informations qui, en complémentarité à la qualité du contenu diffusé, permettrait aux autorités de gagner en visibilité. Ceci renforcerait également le sentiment d'accessibilité. Actuellement, seul un lien du site officiel de la Ville renvoie vers le site web de l'aéroport de Sion, qui ne présente pas de données directement liées à son développement ou aux enjeux futurs de planification. Plusieurs réponses collectées dans le cadre de notre enquête font d'ailleurs état de cette préoccupation : il y a encore trop peu d'informations sur le sujet, ce qui peut dans certains cas produire un effet négatif. En effet, certains citoyens pourraient en déduire que les autorités « naviguent à vue » ou donnent le sentiment de ne « pas avoir de planification ou de ligne directrice pour développer un projet cohérent », comme cela a été relevé à plusieurs reprises. Un répondant relève encore que les informations transmises, trop édulcorées, donnent l'impression qu'il n'y a « que des avantages et [...] des intérêts commerciaux, [et que] jamais le citoyen n'est avantagé ». Ce constat est renforcé par le fait que la presse écrite ne peut pas tout rapporter et que plusieurs événements simultanés appellent à une plus large couverture, nécessitant un plus grand nombre de canaux et par conséquent la diffusion d'informations également sur les sites web mentionnés (municipalité et aéroport).

Les possibilités offertes par la communication publique digitale et les enjeux de coordination entre les divers canaux doivent ainsi faire l'objet d'un plan global. Dans le cadre de notre terrain d'étude, elles permettraient de communiquer sur les aspects liés au développement de l'aéroport de manière plus efficace et plus régulière, allant au-delà de la simple rediffusion de communiqués de presse en ligne. Si elle soulève des défis managériaux

importants et la mobilisation de ressources additionnelles, la question de la communication digitale est particulièrement intéressante. En effet, les enjeux relatifs à la relation entre transparence et confiance se reflètent, pour la plupart, dans la communication digitale. Les aspects liés à la fiabilité perçue des autorités, mis en évidence dans cette thèse, doivent ainsi faire l'objet d'une réflexion approfondie. En ce sens, la conception d'un plan stratégique de communication globale, basé en grande partie sur la transmission croissante d'informations par le biais de supports numériques, doit veiller à assurer une communication de qualité, précise et continue. Ce plan doit également prévoir l'accroissement de la proactivité (transparence active), dans une logique progressive d'interactivité, et la coordination renforcée des différents supports utilisés, à la fois classiques et numériques.

9. Bibliographie

- Aarts, K., Fladmoe, A., & Strömbäck, J. (2012). Media, political trust, and political knowledge: A comparative perspective. In T. Aalberg & J. Curran (Eds.), *How media inform democracy. A comparative approach* (pp. 98-118). Abingdon, Oxon: Routledge.
- Ackerman, J. M., & Sandoval-Ballesteros, I. E. (2006). The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, 58(1), 85-130.
- Agamben, G. (2003). *Homo Sacer, II, Etat d'exception*. Paris: Le Seuil.
- Aguilera, R. V., & Cuervo-Cazurra, A. (2004). Codes of good governance worldwide: What is the trigger? *Organization Studies*, 25(3), 415-443.
- Aikins, S. K., & Krane, D. (2012). Are public officials obstacles to citizen-centered e-government? An examination of municipal administrators' motivations and actions. *State and Local Government Review*, 42(2), 87-103.
- Aïm, O. (2006). La transparence rendue visible. Médiations informatiques de l'écriture. *Communication et langages*, 147(1), 31-45.
- Akhtar, S. (2009). Governance, integrity, and transparency: An important development agenda for MENA *MENA Knowledge and Learning Quick Notes Series*: World Bank.
- Alalehto, T., & Larsson, D. (2016). Measuring trust in the police by contextual and individual factors. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 1-18.
- Alaux, C. (2011). *L'impact des instruments des politiques publiques environnementales sur les processus de décision du consommateur: l'achat de voitures à faibles émissions de carbone*. Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III, Aix-Marseille.
- Albu, O. B., & Flyverbom, M. (2016). Organizational transparency: Conceptualizations, conditions, and consequences. *Business & Society*, 1-30. doi: 10.1177/0007650316659851
- Alessandro, M., Cardinale Lagomarsino, B., Scartascini, C., & Torrealday, J. (2019). Transparency and trust in government: Evidence from a survey experiment. IDB working paper series n° IDB-WP-962: Inter-American Development Bank.
- Alom, M. (2017). Proactive transparency and outward accountability of frontline public democracies. An integrated model. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 67(4), 611-628.
- Alt, J. E., Lassen, D. D., & Skilling, D. (2002). Fiscal transparency, gubernatorial approval, and the scale of government: Evidence from the states. *State Politics & Policy Quarterly*, 2(3), 230-250.
- Amblard, H. (Ed.). (2005). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris: Ed. du Seuil.
- Ancarani, A. (2005). Towards quality e-service in the public sector: The evolution of web sites in the local public service sector. *Managing Service Quality: An International Journal*, 15(1), 6-23.
- Andersson, S., & Heywood, P. M. (2009). The politics of perception: Use and abuse of Transparency International's approach to measuring corruption. *Political Studies*, 57(4), 746-767.
- Anheier, H. K., Kaldor, M., & Glasius, M. (2005). *Global Civil Society 2005/6*: Sage.

- Arbuckle, J. L. (2016). *IBM SPSS Amos 24 Users' guide*. New York: IBM.
- Archibald, S. (1993). The Early Years of the Freedom of Information Act—1955 to 1974. *Political Science & Politics*, 26(4), 726-731.
- Arellano-Gault, D. (2016). The quest for public trust: The limits of information access reforms based on the new institutional economics. The case of Mexico. *International Journal of Public Administration*, 39(9), 694-705.
- Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues (pp. 1-14): United Nations.
- Asdourian, B. (2013). *Utopie d'une communication relation «transparente»: comment caractériser les actions et discours d'une organisation observée par des réseaux sociaux numériques?»*. Paper presented at the Colloque international Communication Organisationnelles et Management en Contexte Numérique Généralisé.
- Auger, G. A. (2014). Trust me, trust me not: An experimental analysis of the effect of transparency on organizations. *Journal of Public Relations Research*, 26(4), 325-343.
- Auld, G., & Gulbrandsen, L. H. (2010). Transparency in nonstate certification: Consequences for accountability and legitimacy. *Global Environmental Politics*, 10(3), 97-119.
- Bac, M. (2001). Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene? *Public Choice*, 107(1-2), 87-96.
- Backer, L. C. (2013). Transparency and business in international law: Governance between norm and technique. In A. Bianchi & A. Peters (Eds.), *Transparency in international law* (pp. 477-501). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ball, C. (2009). What is transparency? *Public Integrity*, 11(4), 293-308.
- Banerjee, A., Hanna, R., Kyle, J., Olken, B. A., & Sudarno, S. (2015). *The power of transparency: Information, identification cards and food subsidy programs in Indonesia*. Cambridge, MA, USA: The National Bureau of Economic Research.
- Bani, M., & Sgueo, G. (2014). We-transparency. In C. M. Akrivopoulou & N. Garipidis (Eds.), *Human rights and the impact of ICT in the public sphere: Participation, democracy, and political autonomy*. Hershey, PA, USA: IGI Global.
- Banisar, D. (2006). Freedom of information around the world 2006: A global survey of access to government information laws.
- Bank, W. (2016). *Making Politics Work for Development: Harnessing Transparency and Citizen Engagement*. Washington, D.C.: World Bank.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2011a). The trouble with transparency: A critical review of openness in e-government. *Policy & Internet*, 3(1), 1-30.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2011b). Trust and transformational government: A proposed framework for research. *Government Information Quarterly*, 28(2), 137-147.
- Barnes, M., & Prior, D. (1996). From private choice to public trust: A new social basis for welfare. *Public money & management*, 16(4), 51-57.
- Barney, J. B., & Hansen, M. H. (1994). Trustworthiness as a source of competitive advantage. *Strategic management journal*, 15(1), 175-190.

- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator–mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of personality and social psychology*, 51(6), 1173-1182.
- Bastida, F., & Benito, B. (2007). Central government budget practices and transparency: An international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667-716.
- Bauer, P. C., & Freitag, M. (2018). Measuring trust. In E. M. Uslaner (Ed.), *The Oxford Handbook of social and political trust*. Oxford: Oxford University Press.
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2012). *What is government transparency? New measures and relevance for quality of government*. QoG Working Paper Series. University of Gothenburg.
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291-320.
- Bauhr, M., & Nasiritousi, N. (2012). Resisting transparency: Corruption, legitimacy, and the quality of global environmental policies. *Global Environmental Politics*, 12(4), 9-29.
- Baume, S. (2011a). La transparence dans la conduite des affaires publiques. Origines et sens d'une exigence. *Raison Publique*, 1-26.
- Baume, S. (2011b). *Transparency and the handling of public affairs. Origins and meaning of a requirement*. Paper presented at the 1st Global Conference on Transparency Research, Rutgers, the State University of New Jersey.
- Baume, S. (2013a). Exposer les affaires publiques au regard des citoyens. Les raisons justificatives du principe de transparence. In M. Pasquier (Ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde* (pp. 3-18). Lausanne & Berne: PPUR & Haupt.
- Baume, S. (2013b). Transparence. Retrieved 12-09-2015, from <http://www.participation-et-democratie.fr/it/dico/transparence>
- Baume, S. (2018). Publicity and transparency - The itinerary of a subtle distinction. In E. Alloa & D. Thomä (Eds.), *Transparency, society and subjectivity. Critical perspectives* (pp. 203-224). Cham: Palgrave Macmillan.
- Baume, S., & Papadopoulos, Y. (2012, June 7th 2012). *Bentham revisited: Transparency as a "magic" concept, its justifications and its skeptics*. Paper presented at the Transatlantic Conference on Transparency Research, University of Utrecht, June 7.
- Baume, S., & Papadopoulos, Y. (2018). Transparency: from Bentham's inventory of virtuous effects to contemporary evidence-based scepticism. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 21(2), 169-192. doi: <https://doi.org/10.1080/13698230.2015.1092656>
- Bayley, D. H. (1966). The effects of corruption in a developing nation. *The Western Political Quarterly*, 19(4), 719-732.
- Belanger, F., & Hiller, J. S. (2006). A framework for e-government: Privacy implications. *Business process management journal*, 12(1), 48-60.
- Benito, B., & Bastida, F. (2009). Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403-417.
- Bentele, G., & Seiffert, J. (2009). Organisatorische Transparenz und Vertrauen. In V. Klenk & D. J. Hanke (Eds.), *Corporate transparency* (pp. 42-61). Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine Buch 2009.

- Bentham, J. (2001 [1791]). Of publicity. In J. Michael, C. Blamires & C. Pease-Watkin (Eds.), *The Collected Works of Jeremy Bentham: Political Tactics*. Oxford: Clarendon Press.
- Bentler, P. M. (1990). Comparative fit indexes in structural models. *Psychological Bulletin*, 107(2), 238-246.
- Berman, S., & McNamara, K. R. (1999). Bank on democracy: Why central banks need public oversight. *Foreign affairs*, 78(2), 2-8.
- Berry, D. M. (2008). *Copy, rip, burn: The politics of copyleft and open source*. London: Pluto Press.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271.
- Bianchi, A. (2013, 17 avril 2013). Le côté obscur de la transparence, *Le Temps*.
- Birchall, C. (2011). Introduction to 'Secrecy and Transparency': The politics of opacity and openness. *Theory, Culture & Society*, 28(7-8), 7-25.
- Birkinshaw, P. (2006). Freedom of information and openness: Fundamental human rights? *Administrative Law Review*, 58(1), 177-218.
- Birkinshaw, P. (2010). *Freedom of Information: The law, the practice and the ideal*. New York: Cambridge University Press.
- Bizhan, N. (2013). *Budget transparency in Afghanistan: A pathway to building public trust in the State*. Open Budget Survey 2012. International Budget Partnership.
- Black, J. (1997). Transparent policy measures *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Blind, P. K. (2007). *Building trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emerging issues*. Paper presented at the 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, Vienne.
- Blomqvist, K. (1997). The many faces of trust. *Scandinavian Journal of Management*, 13(3), 271-286.
- Blöndal, J. R. (2003). Budget reform in OECD member countries. *OECD Journal on Budgeting*, 2(4), 7-25.
- Blondel, J., Sinnott, R., & Svensson, P. (1998). *People and Parliament in the European Union: Participation, democracy, and legitimacy*. Oxford: Clarendon Press.
- Bodei, R. (2011). From secrecy to transparency: Reason of state and democracy. *Philosophy & Social Criticism*, 37(8), 889-898.
- Boehm, F., & Olaya, J. (2006). Corruption in public contracting auctions: The role of transparency in bidding processes. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77(4), 431-452.
- Bonsón, E., Royo, S., & Ratkai, M. (2015). Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. *Government Information Quarterly*, 32(1), 52-62.
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(2), 123-132.

- Borsboom, D., Mellenbergh, G., & Van Heerden, J. (2003). The theoretical status of latent variables. *Psychological Review*, 110(2), 203-219.
- Botero, J. C., Dougherty, A., Elena, S., Gryskiewicz, A., Harman, M., Martinez, J., . . . Steele, J. (2015). Open Government Index 2015 Report (pp. 1-54). Washington, D.C.: World Justice Project.
- Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91-115.
- Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329-343.
- Bouckaert, G., Van de Walle, S., & Kampen, J. K. (2005). Les possibilités d'étude comparative de l'opinion publique à l'égard de l'administration publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 71(2), 237-250.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- Bowles, N., Hamilton, J. T., & Levy, D. A. L. (Eds.). (2014). *Transparency in politics and the media*. London & New York: I.B. Tauris.
- Bowring, J. (1839a). *The Collected Works of Jeremy Bentham* (Vol. 2). Edinburgh: William Tait.
- Bowring, J. (1839b). *The collected works of Jeremy Bentham* (Vol. 9). Edinburgh: William Tait.
- Bozzo-Rey, M. (2011). La transparence chez Jeremy Bentham: de l'invisibilité d'un concept à sa publicité. *La revue Tocqueville*, 32(1), 89-111.
- Braithwaite, V. (1998). Communal and exchange trust norms: Their value base and relevance to institutional trust. In V. Braithwaite & M. Levi (Eds.), *Trust and governance* (pp. 46-74). New York: Russell Sage Foundation Series on Trust.
- Brandeis, L. (1913, 20 December 1913). What publicity can do, *Harper's Weekly*.
- Bredin, J.-D. (2001). Secret, transparence et démocratie. *Pouvoirs*, 97(2), 5-15.
- Breton, A. (2007). Transparency and efficiency. In A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon & R. Wintrobe (Eds.), *The economics of transparency in politics*. Aldershot, England & Burlington, VT, USA: Ashgate.
- Brin, D. (1998). *The transparent society*. Reading, MA, USA: Addison-Wesley Longman.
- Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2011). Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, 31(1), 2-14.
- Brown, A. J., Vandekerckhove, W., & Dreyfus, S. (2014). The relationship between transparency, whistleblowing, and public trust. In P. Ala'i & R. G. Vaughn (Eds.), *Research handbook on transparency*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Buell, R. W., Porter, E., & Norton, M. I. (2013). Surfacing the submerged state with operational transparency in government services. Working Paper 14-034 *Revue Internationale des Sciences Administratives* (pp. 1-11). Cambridge, MA, USA: Harvard Business School Marketing Unit.
- Buijze, A. (2013). The six faces of transparency. *Utrecht Law Review*, 9(3), 3-25.

- Busslinger, B. (2017, 6 août 2017). La pression augmente sur la transparence des communes, *Le Temps*.
- Butler, J. K. (1999). Trust expectations, information sharing, climate of trust, and negotiation effectiveness and efficiency. *Group & Organization Management*, 24(2), 217-238.
- Caddy, J., & Vergez, C. (2001). Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD.
- Cain, B., Fabbrini, S., & Egan, P. (2003). Towards more open democracies: The expansion of FOI laws. In B. Cain, R. J. Dalton & S. Scarrow (Eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies* (pp. 115-139). Oxford: Oxford University Press.
- Calland, R., & Diallo, F. (Eds.). (2013). *Access to information in Africa: Law, culture and practice*. Leiden, Pays-Bas: Koninklijke Brill NV.
- Calude, C. S., & Longo, G. (2017). The deluge of spurious correlation in big data. *Foundations of Science*, 22(3), 595-612.
- Camilleri, M.-T. (2005). Central banks seek better-not just more-transparency. *IMF Survey*, 34(4).
- Campbell, J. W., & Im, T. (2015). Identification and trust in public organizations. *Public Management Review*, 17(8), 1065-1084.
- Canivez, P. (2014). Jean-Jacques Rousseau et le symbolisme du pouvoir. In M.-M. Castellani & F. McIntosh-Verjabédian (Eds.), *Représenter le pouvoir. Images du pouvoir dans la littérature et dans les arts* (pp. 409-421). Bruxelles: Peter Lang.
- Caron, D. J. (2011). La production documentaire dans les administrations publiques : enjeux et pistes de solution. In N. Michaud (Ed.), *Secrets d'Etat? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains* (pp. 319-338). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Caron, D. J., & Hunt, T. D. (2006). *Accountability and disclosure: The proper use of transparency instruments and their implications for Canadian public administration*. Paper presented at the Third Regional International Conference on Administration Sciences: Transparency for Better Governance, Monterrey.
- Caron, D. J., & Kellerhals, A. (2013). Gestion documentaire, archivage et transparence : une relation équivoque ? In M. Pasquier (Ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde* (pp. 197-210). Lausanne & Berne: PPUR & Haupt.
- Carter, L., & Bélanger, F. (2005). The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors*. *Information Systems Journal*, 15(1), 5-25.
- Catellani, A., Crucifix, A., Hambursin, C., & Libaert, T. (Eds.). (2015). *La communication transparente : l'impératif de la transparence dans le discours des organisations*. Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain.
- Center, C. (2008). *Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information*. Paper presented at the International Conference on the Right to Public Information, Atlanta, GA, USA.
- Chambers, S. (2004). Behind closed doors: Publicity, secrecy, and the quality of deliberation. *Journal of Political Philosophy*, 12(4), 389-410.
- Chanley, V. A., Rudolph, T. J., & Rahn, W. M. (2000). The origins and consequences of public trust in government: A time series analysis. *Public Opinion Quarterly*, 64(3), 239-256.

- Chappelet, J.-L. (2019). The new model of Swiss Public Management. In A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts & S. Nahrath (Eds.), *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully* (pp. 159-173). Cham: Palgrave Macmillan.
- Checkland, K., Marshall, M., & Harrison, S. (2004). Re-thinking accountability: Trust versus confidence in medical practice. *Quality and Safety in Health Care, 13*(2), 130-135.
- Chen, D.-y., Huang, T.-y., Hsiao, N., & Chien, Y.-c. (2012). The effects of e-government on political trust and efficacy. In M. Tung-Wen Sun, C. G. Wescott & L. R. Jones (Eds.), *Trust and governance institutions* (pp. 109-123). Charlotte, NC, USA: Age Information Publishing.
- Chevallier, J. (1988). Le mythe de la transparence administrative. In F. e. a. Rangeon (Ed.), *Information et transparence administratives*. Paris: PUF, Collec. Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie.
- Choi, S. O., & Kim, S. (2008). *An exploratory model of antecedents and consequences of public trust in government*. Department of Public Administration, Korea University. Seoul.
- Christensen, L. T., & Cheney, G. (2015). Peering into transparency: Challenging ideals, proxies, and organizational practices. *Communication Theory, 25*(1), 70-90.
- Christensen, L. T., & Cornelissen, J. (2015). Organizational transparency as myth and metaphor. *European journal of social theory, 18*(2), 132-149.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2002). New public management: Puzzles of democracy and the influence of citizens. *Journal of Political Philosophy, 10*(3), 267-295.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. *Public Performance & Management Review, 28*(4), 487-511.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2008). Le NMP et au-delà : structure, culture et démographie. *Revue Internationale des Sciences Administratives, 74*(1), 7-26.
- Ciborra, C. (2005). Interpreting e-government and development: Efficiency, transparency or governance at a distance? *Information Technology & People, 18*(3), 260-279.
- Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of trust in government. *The American Political Science Review, 68*(3), 973-988.
- Cliff, N. (1983). Some cautions concerning the application of causal modeling methods. *Multivariate Behavioral Research, 18*, 115-126.
- Coglianesi, C. (2009). The transparency president? The Obama administration and open government. *Governance, 22*(4), 529-544.
- Coglianesi, C., Kilmartin, H., & Mendelson, E. (2008). Transparency and public participation in the federal rulemaking process: Recommendations for the new administration. *George Washington Law Review, 77*(4), 924-972.
- Coglianesi, C., Zeckhauser, R. J., & Parson, E. T. A. (2010). Seeking truth for power: Informational strategy and regulatory policy making. *Minnesota Law Review, 89*, 277-341.
- Cohen, J. E. (2008). Privacy, visibility, transparency, and exposure. *The University of Chicago Law Review, 75*(1), 181-201.
- Coleman, S. (2005). The lonely citizen: Indirect representation in an age of networks. *Political Communication, 22*(2), 197-214.

- Colesca, S. E. (2009). Increasing e-trust: A solution to minimize risk in e-government adoption. *Journal of applied quantitative methods*, 4(1), 31-44.
- Comeau, P.-A. (2013). Lois d'accès et modèles de mise en oeuvre : le cas canadien. In M. Pasquier (Ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde* (pp. 113-135). Lausanne & Berne: PPUR & HAupt.
- Cook, F. L., Jacobs, L. R., & Kim, D. (2010). Trusting what you know: Information, knowledge, and confidence in social security. *The Journal of Politics*, 72(02), 397-412.
- Cooper, C. A., Knotts, H. G., & Brennan, K. M. (2008). The importance of trust in government for public administration: The case of zoning. *Public Administration Review*, 68(3), 459-468.
- Costa, O., & Magnette, P. (2003). Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen? *Politique européenne*, 9(1), 49-75.
- Cotterrell, R. (1999). Transparency, mass media, ideology and community. *Journal of Cultural Research*, 3(4), 414-426.
- Cottier, B. (2003). L'apport du droit comparé dans la procédure législative : l'exemple de la loi fédérale sur la transparence (LTrans). *LeGes : Législation et Evaluation*, 14(3), 19-37.
- Cottier, B. (2006). Bilan vaudois, une administration plus transparente? *La mise en oeuvre du droit d'accès aux documents officiels*. Genève.
- Cottier, B. (2009). De l'information active à la transparence documentaire en passant par les fuites. *Richterzeitung*, 2, 1-11.
- Cottier, B. (2013). La transparence au crible de la jurisprudence des tribunaux fédéraux et cantonaux, ainsi que des recommandations du Préposé fédéral à la transparence et à la protection des données. In M. Pasquier (Ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*. Lausanne & Berne: PPUR & Haupt.
- Cottier, B. (2014). Encore des résistances à l'application de la loi sur la transparence. *Plaidoyer*, 5, 26-31.
- Cottier, B., & Masson, N. (2013). Le domaine de la sécurité ou comment concilier confidentialité légitime et transparence nécessaire. In M. Pasquier (Ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*. Lausanne & Berne: PPUR & Haupt.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. San Francisco, CA, USA: John Wiley & Sons.
- Cucciniello, M., & Nasi, G. (2014). Transparency for trust in government: How effective is formal transparency? *International Journal of Public Administration*, 37(13), 911-921.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G., & Grimmeliikhuijsen, S. G. (2017). 25 Years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.
- Cuillier, D., & Piotrowski, S. J. (2009). Internet information-seeking and its relation to support for access to government records. *Government Information Quarterly*, 26(3), 441-449.
- Curtice, J., & Jowell, R. (1997). Trust in the political system. In R. Jowell, J. Curtice, A. Park, L. Brook, K. Thomson & C. Bryson (Eds.), *British Social Attitudes: The 14th Report* (pp. 89-109). Aldershot: Ashgate.
- Curtin, D. M. (2000). Citizens' fundamental right of access to EU information: An evolving digital passepartout. *Common Market Law Review*, 37(1), 7-41.

- Curtin, D. M. (2014). Overseeing secrets in the EU: A democratic perspective. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(3), 684-700.
- Curtin, D. M., & Mendes, J. (2011). Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne. *Revue française d'administration publique*, 1(137-138), 101-121.
- Cutler, F. (1999). Jeremy Bentham and the public opinion tribunal. *Public Opinion Quarterly*, 63(3), 321-346.
- Cygan, A. (2013). *Accountability, parliamentarism and transparency in the EU: The role of national parliaments*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dalton, R. J. (2005). The social transformation of trust in government. *International Review of Sociology*, 15(1), 133-154.
- Darch, C., & Underwood, P. G. (2010). *Freedom of information and the developing world: The citizen, the State and models of openness*. Oxford, UK: Chandos Publishing.
- Dassen, N., Vieyra, J. C., Molina, E., Ramírez Alujas, Á. V., Díaz Frers, L., Elena, S., . . . Bellettini Cedeño, O. J. (2012). Open Government and Targeted Transparency: Trends and Challenges for Latin America and the Caribbean. In N. Dassen & J. C. Vieyra (Eds.), *Monografías del BID (Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado); IDB-MG-137* (pp. 204). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Daunton, M. (1998). Trusting Leviathan: British Fiscal Administration from the Napoleonic Wars to the Second World War. In V. Braithwaite & M. Levi (Eds.), *Trust and governance* (pp. 102-134). New York: Russell Sage.
- Davies, T. G., & Bawa, Z. A. (2012). The promises and perils of open government data (OGD). *The Journal of Community Informatics*, 8(2).
- Davis, J. (1998). Access to and transmission of information: Position of the media. In V. Deckmyn & I. Thompson (Eds.), *Openness and Transparency in the European Union* (pp. 121-126). Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Davoudpour, Z., & Rezapour, M. (2016). The conceptual model of the relationship between institutional transparency, citizen trust and satisfaction (A case study of Tehran city, Iran). *Int. J. Architect. Eng. Urban Plan*, 26(2), 131-139.
- De Boer, N., & Eshuis, J. (2018). A street-level perspective on government transparency and regulatory performance: Does relational distance matter? *Public Administration*, 96(3), 452-467.
- De Fabrègues, M., & Pernot-Burckel, V. (2017). La dictature de la transparence. *Ethique Publique*, 19(2), 1-14.
- De Fine Licht, J. (2014). Policy area as a potential moderator of transparency: An experiment. *Public Administration Review*, 74(3), 361-371.
- De Fine Licht, J., Naurin, D., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2014). When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship. *Governance*, 27(1), 111-134.
- De Hert, P., & Gutwirth, S. (2006). Privacy, data protection and law enforcement. Opacity of the individual and transparency of the power. In E. Claes, A. Duff & S. Gutwirth (Eds.), *Privacy and the criminal law* (pp. 61-104). Antwerpen & Oxford: Intersentia.

- De Lamoignon de Malesherbes, C.-G. (1809). *Mémoires sur la librairie et sur la liberté de la presse*. Paris: H. Agasse.
- De Montvalon, J.-B. (2016, 18 février 2016). Quel avenir pour les partis politiques traditionnels ?, *Le Monde*.
- de S.O.l'E., M. (2009). *Judicial deliberations: A comparative analysis of transparency and legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Dean, J. (2001). Publicity's secret. *Political Theory*, 29(5), 624-650.
- Delli Carpini, M. X., & Keeter, S. (1996). *What Americans know about politics and why it matters*. Chelsea, MI, USA: Yale University.
- Den Boer, M. (1998). Steamy windows: Transparency and openness in justice and home affairs. In V. Deckmyn & I. Thompson (Eds.), *Openness and Transparency in the European Union* (pp. 91-105). Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Denters, B., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2016). Reforming local government in times of crisis: Values and expectations of good local governance in comparative perspective. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons. Governance and public management* (pp. 333-345). Londres: Palgrave Macmillan.
- Di Mascio, F., Natalini, A., & Cacciatore, F. (2018). The political origins of transparency reform: Insights from the Italian case. *Italian Political Science Review*, 1-17. doi: doi:10.1017/ipo.2018.18
- Diaz de Rada, V., & Martinez Martin, V. (2014). Random route and quota sampling: Do they offer any advantage over probably sampling methods? *Open Journal of Statistics*, 4, 391-401.
- Dixon, B. E. (2010). Towards e-government 2.0: An assessment of where e-government 2.0 is and where it is headed. *Public Administration & Management*, 15(2), 418-454.
- Domenach, H. (2014, 19 juin 2014). Les partis politiques sont-ils en voie de disparition ?, *Le Point*.
- Drabek, Z., & Payne, W. (2002). The impact of transparency on foreign direct investment. *Journal of Economic Integration*, 17(4), 770-810.
- Dror, Y. (1999). Transparency and openness of quality democracy. In M. Kelly (Ed.), *Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities* (pp. 25-43). Maastricht, The Netherlands: NISPAAcee and EIPA.
- Drucker, P. (1954). *The practice of management*. New York: Harper & Row.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Edel, F. (2011). La convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics : premier traité consacrant un droit général d'accès aux documents administratifs. *Revue française d'administration publique*, 1(137-138), 59-78.
- Eggers, W. D. (2007). *Government 2.0: Using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy*. Lanham, MD, USA: Rowman & Littlefield.
- Ellsberg, D. (2002). *Secrets: A memoir of Vietnam and the Pentagon Papers*. New York: Viking.

- Elster, J. (1999). Accountability in Athenian politics. In A. Przeworski, S. C. Stokes & B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 253-278). New York: Cambridge University Press.
- Elster, J. (2013). *Securities against misrule. Juries, assemblies, elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Emery, Y. (2010). Les réformes de l'administration publique en Suisse. *Pyramides*, 3(19), 53-70.
- Emery, Y., & De Santis, L. G. (2014). What kind of justice today: Expectation of good justice, convergences and divergences between managerial and judicial actors and how they fit within management-oriented values. *International Journal for Court Administration*, 6(1), 63-75.
- Emery, Y., & Giaouque, D. (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris: L'Harmattan.
- Erber, R., & Lau, R. R. (1990). Political cynicism revisited: An information-processing reconciliation of policy-based and incumbency-based interpretations of changes in trust in government. *American Journal of Political Science*, 34(1), 236-253.
- Erkkilä, T. (2012). *Government transparency: Impacts and unintended consequences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Etzioni, A. (2010). Is transparency the best disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18(4), 389-404.
- Facal, J., & Mazouz, B. (2013). L'imputabilité des dirigeants publics. Eléments de théorie et observations tirées de l'expérience québécoise. *Revue française de gestion*, 8(237), 117-132.
- Fairbanks, J., Plowman, K. D., & Rawlins, B. (2007). Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 7(1), 23-37.
- Falconer, C. (2004). Speech to the Campaign for Freedom of Information. from <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/speeches/2004/lc010304.htm>
- Farinós Dasí, J. (2009). Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable: à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace. *L'Information géographique*, 73(2), 89-111.
- Feinberg, L. (1997). Open government and freedom of information: Fishbowl accountability. In P. J. Cooper & C. A. Newland (Eds.), *Handbook of public law and administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Feinberg, L. E. (2004). FOIA, federal information policy, and information availability in a post-9/11 world. *Government Information Quarterly*, 21(4), 439-460.
- Fenster, M. (2006). The opacity of transparency. *Iowa Law Review*, 91(3), 885-949.
- Fenster, M. (2010). Seeing the State: Transparency as metaphor. *Administrative Law Review*, 62(3), 617-672.
- Fenster, M. (2011). Disclosure's effects: WikiLeaks and transparency. *Iowa Law Review*, 97, 753-807.
- Fenster, M. (2012). The transparency fix: Advocating legal rights and their alternatives in the pursuit of a visible state. *University of Pittsburgh Law Review*, 73(1), 443-503.

- Fenster, M. (2015). Transparency in search of a theory. *European journal of social theory*, 18(2), 150-167.
- Ferdinand, P. (2000). The Internet, democracy and democratization. *Democratization*, 7(1), 1-17.
- Fernandez, L., Aulagnier, M., Bonnet, A., Guinard, A., Pedinielli, J.-L., & Préau, M. (2005). Outils psychométriques. from http://invs.santepubliquefrance.fr/publications/2005/epidemiologie_catastrophes/module6.pdf
- Ferry, J.-M. (1989). Les transformations de la publicité politique. *Hermès, fascicule thématique "Le nouvel espace public"*(4), 15-26.
- Filgueiras, F. (2016). Transparency and accountability: Principles and rules for the construction of publicity. *Journal of Public Affairs*, 16(2), 192-202.
- Fivat, E. (2013). *Les effets de la confiance sur les organisations autonomes de service public. Une étude comparative*. (PhD), Université de Lausanne, Lausanne.
- Flis-Trèves, M. (2002). Peut-on tout dire? Transparence ou secret... In R. Frydman & M. Flis-Trèves (Eds.), *Tout dire? Transparence ou secret* (pp. 1-6). Paris: Presses universitaires de France.
- Flores, F., & Solomon, R. C. (1998). Creating trust. *Business Ethics Quarterly*, 8(2), 205-232.
- Florini, A. (2000a). *Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency*. Paper presented at the World Bank Annual Conference on Development Economics.
- Florini, A. (2000b). *The third force: The rise of transnational civil society*. Washington, DC & Tokyo: Carnegie Endowment & Japan Center for International Exchange.
- Florini, A. (2004). Behind closed doors: Governmental transparency gives way to secrecy. *Harvard International Review*, 26(1), 18.
- Florini, A. (2010). The national context for transparency-based global environment governance. *Global Environmental Politics*, 10(3), 120-131.
- Flückiger, A. (2006). Les défis d'une administration publique plus transparente. In A. Flückiger (Ed.), *La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration* (pp. 7-11). Genève: Schulthess.
- Flückiger, A., & Junod, V. (2017, 23 mars 2017). En Suisse, les administrations publiques ont repris goût au secret, *Le Temps*.
- Flyverbom, M., & Krause Hansen, H. (2011). *Disentangling the Power-Transparency Nexus*. Paper presented at the The 1st Global Conference on Transparency Research.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Fox, J. (2000). *Civil society and political accountability: Propositions for discussion*. Paper presented at the Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, University of Notre Dame, South Bend, Indiana, USA.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671.

- François-Wachter, D. (2010). Repenser la confiance, l'autonomie et la transparence. In E. Hirsch (Ed.), *Traité de bioéthique I - Fondements, principes, repères* (pp. 189-204). Paris: Erès.
- Freeland, C. (2011, 18 août 2011). Remaking government in a wiki age, *New York Times*.
- Freitag, M. (2003). Social capital in (dis)similar democracies. The development of generalized trust in Japan and Switzerland. *Comparative political studies*, 36(8), 936-966.
- Freitag, M., & Bauer, P. C. (2013). Testing for measurement equivalence in surveys. Dimensions of social trust across cultural contexts. *Public Opinion Quarterly*, 77(Special Issue), 24-44.
- Freitag, M., & Bühlmann, M. (2009). Crafting trust. The role of political institutions in a comparative perspective. *Comparative political studies*, 42(12), 1537-1566.
- Freitag, M., & Traunmüller, R. (2009). Spheres of trust: An empirical analysis of the foundations of particularised and generalised trust. *European journal of political research*, 48(6), 782-803.
- Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full disclosure: The perils and promise of transparency*. New York: Cambridge University Press.
- Fung, A., & Weil, D. (2010). Open government and open society. In D. Lathrop & L. Ruma (Eds.), *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA, USA: O'Reilly Media.
- Funk, W. (2009). Public participation and transparency in administrative law-Three examples as an object lesson. *Administrative Law Review*, 61, 171-198.
- Gagné, P., & Hancock, G. R. (2006). Measurement model quality, sample size, and solution propriety in confirmatory factor models. *Multivariate Behavioral Research*, 41, 65-83.
- Gairard-Bernard, A. (2011). La réponse sécuritaire de l'administration Bush : l'USA PATRIOT Act et les libertés individuelles. *E-rea - Revue électronique d'études sur le monde anglophone*, 9(1), 1-9.
- Galang, M. (2014, 31 mars 2014). Need to know vs Right to know, *Business World Online*.
- Gant, J. P., & Gant, D. B. (2002). *Web portal functionality and State government E-service*. Paper presented at the HICSS. Proceedings of the 35th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 2002. .
- Gaonkar, D. P., & McCarthy Jr, R. J. (1994). Panopticism and publicity: Bentham's quest for transparency. *Public Culture*, 6(3), 547-575.
- Gardère, E. (2012). Institution communicante et nouveau management public. *Communication et organisation*, 1(41), 27-39.
- Garofalo, C., & Geuras, D. (2009). Administrative Leadership and Transparency. In R. W. Cox III (Ed.), *Ethics and integrity in public administration: Concepts and cases* (pp. 69-76). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Garsten, C., & De Montoya, M. L. (2008). *Transparency in a new global order: Unveiling organizational visions*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Gauchet, M. (1994). L'Etat au miroir de la raison d'Etat. In Y. Zarka (Ed.), *Raison et déraison d'Etat* (pp. 103-129). Paris: PUF.

- Gay, C. (2002). Spirals of trust? The effect of descriptive representation on the relationship between citizens and their government. *American Journal of Political Science*, 46(4), 717-732.
- Giannella, D. A. (1971). Agency procedures implementing the Freedom of Information Act: A proposal for uniform regulations. *Administrative Law Review*, 23(2), 217-270.
- Gilens, M. (2001). *Political ignorance and collective policy preferences*. Paper presented at the American Political Science Association.
- Glaeser, E. L., Laibson, D. I., Scheinkman, J. A., & Soutter, C. L. (2000). Measuring trust. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3), 811-846.
- Glassey, O. (2013). Transparence et eGouvernement : la mise à disposition proactive d'informations. In M. Pasquier (Ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde* (pp. 183-196). Lausanne & Berne: PPUR & Haupt.
- Glendon, M. A. (2002). *A world made new, Eleanor Roosevelt and the universal declaration of human rights*. New York: Random House.
- Goëta, S., & Mabi, C. (2014). L'open data peut-il (encore) servir les citoyens? *Mouvements*, 79(3), 81-91.
- Goldfinch, S., Gauld, R., & Herbison, P. (2009). The Participation divide? Political participation, trust in government, and e-government in Australia and New Zealand. *Australian Journal of Public Administration*, 68(3), 333-350.
- Goode, L. (2005). *Jürgen Habermas: Democracy and the public sphere*. Ann Arbor, MI, USA: Pluto Press.
- Gore, A. (1993). *From red tape to results: Creating a government that works better and costs less*. New York: Times Books.
- Gracia, D. B., & Ariño, L. V. C. (2015). Rebuilding public trust in government administrations through e-government actions. *Revista Española de Investigación de Marketing ESIC*, 19(1), 1-11.
- Graeber, D. (2015). *The utopia of rules: On technology, stupidity, and the secret joys of bureaucracy*. Brooklyn: Melville House.
- Graham, J., Amos, B., & Plumpre, T. (2003). Principles for good governance in the 21st century. *Policy Brief no. 15* (pp. 1-6). Ottawa: Institute on Governance.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, 91(3), 481-510.
- Gray, R. (1992). Accounting and environmentalism: An exploration of the challenge of gently accounting for accountability, transparency and sustainability. *Accounting, Organizations and Society*, 17(5), 399-425.
- Gregory, R. (2013). Assessing 'Good governance' and corruption in New Zealand: 'Scientific' measurement, political discourse, and historical narrative. Working Paper No. 13/03 (pp. 1-49). Wellington: Institute for Governance and Policy Studies.
- Greiling, D. (2006). Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 55(6), 448-465.
- Grigorescu, A. (2003). International organizations and government transparency: Linking the international and domestic realms. *International Studies Quarterly*, 47(4), 643-667.

- Grimmelikhuijsen, S. G. (2010). Transparency of public decision-making: Towards trust in local government? *Policy & Internet*, 2(1), 5-35.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012a). Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 50-73.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012b). *Transparency and trust: An experimental study of online disclosure and trust in government*. PhD thesis. University of Utrecht.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Feeney, M. K. (2017). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, 77(4), 579-590.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Kasymova, J. (2015). Not so universal after all: Exploring the meaning and use of government transparency in consensual and majoritarian democracies. *Public Integrity*, 17(4), 389-407.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Knies, E. (2017). Validation d'une échelle de la confiance des citoyens dans les organisations gouvernementales. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 83(3), 597-615.
- Grimmelikhuijsen, S. G., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575-586.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public Administration Review*, 72(4), 562-571.
- Grimmelikhuijsen, S. G., Weske, U., Bouwman, R., & Tummers, L. (2017). Public sector transparency. In O. James, S. Jilke & G. G. Van Ryzin (Eds.), *Experiments in public management research. Challenges and contributions* (pp. 291-312). Cambridge: Cambridge University Press.
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525-548.
- Gröschner, R. (2004). Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts. *VVDStRL*, 63, 344-376.
- Guizot, F. (1822). *De la peine de mort en matière politique*. Paris: Chez Béchét.
- Gunnlaugsdottir, J. (2016). Reasons for the poor provision of information by the government: Public opinion. *Records Management Journal*, 26(2), 185-205.
- Gupta, A. (2010). Transparency to what end: Governing by disclosure through the biosafety clearing house. *Environment and Planning C.: Government and Policy*, 28(2), 128-144.
- Habermas, J. (1978). *L'espace public*. Paris: Payot.
- Habermas, J. (1997). *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot.
- Hair, J. F., Tatham, R. L., Anderson, R. E., & Black, W. (1998). *Multivariate data analysis* (5e ed.). Londres: Prentice-Hall.
- Hale, T. N. (2008). Transparency, accountability, and global governance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 14(1), 73-94.
- Hameed, F. (2005). Fiscal transparency and economic outcomes: International Monetary Fund.

- Hardin, R. (2002). *Trust and trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hardin, R. (2013). Government without trust. *Journal of Trust Research*, 3(1), 32-52.
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., . . . Pardo, T. (2012). La transparence gouvernementale et le cybergouvernement : les enjeux démocratiques selon une perspective publique. *Télescope: Revue d'analyse comparée en administration publique*, 18(1-2), 1-20.
- Hartmann, M. (2015). On the concept of basic trust. *BEHEMOTH-A Journal on Civilisation*, 8(1), 5-23.
- Haufler, V. (2010). Disclosure as governance: The Extractive Industries Transparency Initiative and resource management in the developing world. *Global Environmental Politics*, 10(3), 53-73.
- Hayat, S., & Tangy, L. (2011). Exception(s). *Tracés*, 20, 5-27.
- Hazell, R. (1989). Freedom of information in Australia, Canada and New Zealand. *Public Administration*, 67(2), 189-210.
- Hazell, R., & Glover, M. (2011). The impact of freedom of information on Whitehall. *Public Administration*, 89(4), 1664-1681.
- Hazell, R., Worthy, B., & Bourke, G. (2009). Measuring access to information: Report prepared for the World Bank. London, *The Constitution Unit, UCL*.
- Hazell, R., Worthy, B., & Glover, M. (2010). *The impact of the Freedom of Information Act on central government in the UK: Does FOI work?* Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Heald, D. (2006). Transparency as an instrumental value. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. 59-73). Oxford: Oxford University Press.
- Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 30-49.
- Heald, D. (2018). Transparency-generated trust: The problematic theorization of public audit. *Financial Accountability & Management*, 34(4), 317-335.
- Heald, D., & Hood, C. (Eds.). (2006). *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135). Oxford: Oxford University Press.
- Heclo, H. (1999). Hyperdemocracy. *The Wilson Quarterly*, 23(1), 62-71.
- Heintzman, R., & Marson, B. (2005). People, service and trust: is there a public sector service value chain? *International Review of Administrative Sciences*, 71(4), 549-575.
- Henninger, M. (2018). Reforms to counter a culture of secrecy: Open government in Australia. *Government Information Quarterly*, 35(3), 398-407.
- Héritier, A. (2003). Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information. *Journal of European public policy*, 10(5), 814-833.
- Herrero, A., & López, G. (2010). Access to information and transparency in the judiciary. A guide to good practices from Latin America *World Bank Institute - Governance Working Paper Series* (pp. 1-48). Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Hetherington, M. J. (1998). The political relevance of political trust. *American Political Science Review*, 92(4), 791-808.

- Hirsch, W. Z., & Osborne, E. W. (2000). Privatization of government services: Pressure-group resistance and service transparency. *Journal of Labor Research*, 21(2), 315-326.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press.
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan*. London: Andrew Crooke.
- Hobbs, W. R., & Roberts, M. E. (2018). How sudden censorship can increase access to information. *American Political Science Review*, 112(3), 621-636.
- Hoch, K. (2009). *Judicial transparency: Communication, democracy and the United States federal judiciary*. (PhD thesis), University of California, San Diego, San Diego, California.
- Hoffmeyer-Zlotnik, J. H. P. (2003). New sampling designs and the quality of data. In F. A. & M. A. (Eds.), *Developments in applied statistics* (pp. 205-217). Ljubljana: FDV.
- Hofstede, G. (1983). National cultures in four dimensions: A research-based theory of cultural differences among nations. *International Studies of Management & Organization*, 13(1-2), 46-74.
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2011). Democracy and transparency. *The Journal of Politics*, 73(04), 1191-1205.
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2014). Measuring transparency. *Political Analysis*, 22(4), 413-434.
- Holmes, M., & Shand, D. (1995). Management reform: Some practitioner perspectives on the past ten years. *Governance*, 8(4), 551-578.
- Holsen, S. (2012). *Insight into oversight: How information commissioners contribute to the achievement of ATI policy objectives*. PhD thesis. IDHEAP.
- Holsen, S., & Pasquier, M. (2015). More power to you? A case against binding decisions as the ultimate access to information enforcement tool. *Administration & Society*, 1-29.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (2006). Transparency in historical perspective. In D. Heald & C. Hood (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. 3-23). Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2), 191-210.
- Hood, C. (2010). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple? *West European Politics*, 33(5), 989-1009.
- Hood, C. (2011). From FOI world to WikiLeaks world: A new chapter in the transparency story? *Governance*, 24(4), 635-638.
- Horn, E. (2011). Logics of political secrecy. *Theory, Culture & Society*, 28(7-8), 103-122.
- Horvath, R., & Katuscakova, D. (2016). Transparency and trust: The case of the European Central Bank. *Applied Economic*, 48(57), 5625-5638.
- Hox, J. J., & Bechger, T. M. (1999). An introduction to structural equation modeling. *Family Science Review*, 11, 354-373.
- Hoyle, R. H. (1995). *Structural equation modeling: Concepts, issues and applications*. Newbury Park, CA: Sage.

- Hubbard, P. (2007). Putting the Power of Transparency in Context: Information's Role in Reducing Corruption in Uganda's Education Sector (Vol. Working Paper No. 135): Center for Global Development.
- Hudson, J. (2006). Institutional trust and subjective well-being across the EU. *Kyklos*, 59(1), 43-62.
- Huijboom, N., & Van den Broek, T. (2011). Open data: An international comparison of strategies. *European Journal of ePractice*, 12(1), 4-16.
- Huseby, B. M. (1995). Attitudes towards the size of government. In O. Borre & E. Scarbrough (Eds.), *The scope of government* (pp. 87-118). Oxford: Oxford University Press.
- Islam, R. (2003). Do more transparent governments govern better? : World Bank Policy Research Working Paper 3077.
- Islam, R. (2006). Does more transparency go along with better governance? *Economics & Politics*, 18(2), 121-167.
- Issing, O. (2014). Communication and transparency - The example of the ECB. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 49(C), 70-73.
- Ives, R. J. (2003). Political publicity and political economy in eighteenth-century France. *French History*, 17(1), 1-18.
- Jacqué, J.-P. (1994). Le labyrinthe décisionnel. *Pouvoirs*, 69, 23-34.
- James, O., & Van Ryzin, G. G. (2017). Incredibly good performance: An experimental study of source and level effects on the credibility of government. *American Review of Public Administration*, 47(1), 23-35.
- Jann, W. (1997). Public management reform in Germany: A revolution without a theory? In W. Kickert (Ed.), *Public management and administrative reform in Western Europe* (pp. 81-100). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Janssen, K. (2012). Open government data and the right to information: Opportunities and obstacles. *The Journal of Community Informatics*, 8(2).
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268.
- Janssen, M., Matheus, R., Longo, J., & Weerakkody, V. (2017). Transparency-by-design as a foundation for open government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 2-8.
- Janssen, M., & Van den Hoven, J. (2015). Big and open linked data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? *Government Information Quarterly*, 32(4), 363-368.
- Jastrow, S.-D., & Schlatmann, A. (2006). *Informationsfreiheitsgesetz: Kommentar*. Heidelberg / München / Landsberg / Berlin: R. v. Decker.
- Jochum, M., & Ledermann, S. (2009). La démarche légistique entre théorie et pratique. *LeGes*, 1, 87-103.
- Jonason, P. (2016). Le droit d'accès à l'information en droit suédois : une épopée de 250 ans. *Revue internationale de Droit des Données et du Numérique*, 2(1), 1-8.
- Jordan, R. (2017). Accès à la jurisprudence: le TF impose la transparence. *Plaidoyer*, 7(1), 32-37.

- Jöreskog, K. G., & Sörbom, D. (1982). Recent developments in structural equation modeling. *Journal of marketing research*, 19(4), 404-416.
- Juillet, L., & Paquet, G. (2001). Information policy and governance: Note prepared for the Access to Information Review Task Force. Ottawa: Centre on Governance, University of Ottawa.
- Junod, V. (2018, 10 mai 2018). Lanceurs d'alerte : la Suisse à la traîne, *Le Temps*.
- Kalampokis, E., Tambouris, E., & Tarabanis, K. (2011). A classification scheme for open government data: Towards linking decentralised data. *International Journal of Web Engineering and Technology*, 6(3), 266-285.
- Kaltenthaler, K., Anderson, C. J., & Miller, W. J. (2010). Accountability and independent central banks: Europeans and distrust of the European central bank. *Journal of Common Market Studies*, 48(5), 1261-1281.
- Kampen, J. K., Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2006). Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in government. The impact of the predisposition of citizens toward government on evaluations of its performance. *Public Performance & Management Review*, 29(4), 387-404.
- Kant, I. (1880). *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*. Paris: G. Fischbacher.
- Kaplan, D. (2000). *Structural equation modeling. Foundations and extensions*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kaplan, D. (2001). Structural equation modeling. In N. J. Smelser & P. B. Baltes (Eds.), *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* (pp. 15215-15222). Oxford: Pergamon Press.
- Kass, H. D. (1990). Stewardship as a fundamental element in images of public administration. In H. D. Kass & B. L. Catron (Eds.), *Images and identities in public administration* (pp. 113-131). Newbury Park, CA, USA: Sage.
- Kaufmann, D. (2005). Myths about governance and corruption. *Finance and Development*, 42(3), 41-43.
- Kaufmann, D., & Bellver, A. (2005). Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications. *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Kaufmann, D., & Siegelbaum, P. (1997). Privatization and corruption in transition economies. *Journal of International Affairs-Columbia University*, 50, 419-458.
- Kaushik, A. (2012, 14-15 June 2012). *eGovernance and Freedom of Information Act: The Indian experience*. Paper presented at the 12th European Conference on e-Government, Barcelona, Spain.
- Keele, L. (2007). Social capital and the dynamics of trust in government. *American Journal of Political Science*, 51(2), 241-254.
- Kellner, C., Massou, L., & Morelli, P. (2010). (Re)penser le non-usage des tic. *Questions de communication*(18), 7-20.
- Kelly, E. I. (2013). Publicity. *The International Encyclopedia of Ethics*, 4238–4245. doi: 10.1002/ 9781444367072.wbiee621
- Keuffer, N., & Mabillard, V. (2019). Administrative openness and diversity in Swiss municipalities: How does local autonomy influence transparency practices?

- Khagram, S., Fung, A., & De Renzio, P. (2013). *Open budgets: The political economy of transparency, participation, and accountability*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Kierkegaard, S. (1986 [1843]). *Fear and trembling*. London: Penguin Classics.
- Kim, B. S., & Kim, J. H. (2007). Increasing trust in government through more participatory and transparent government (pp. 1-38). Seoul, South Korea: Presidential Committee on Government Innovation & Decentralization, Republic of Korea.
- Kim, P. S., Halligan, J., Cho, N., Oh, C. H., & Eikenberry, A. M. (2005). Toward participatory and transparent governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*, 65(6), 646-654.
- Kim, S.-E. (2005). The role of trust in the modern administrative state. *Administration & Society*, 37(5), 611-635.
- Kim, S. (2009). Management strategy for local governments to strengthen transparency in local governance *Seoul, Korea: United Nations Project Office on Governance*.
- Kim, S. (2010). Public trust in government in Japan and South Korea: Does the rise of critical citizens matter? *Public Administration Review*, 70(5), 801-810.
- Kim, S., & Lee, J. (2012). E-participation, transparency, and trust in local government. *Public Administration Review*, 72(6), 819-828.
- Kirtley, J. E. (2006). Transparency and accountability in a time of terror: The Bush administration's assault on freedom of information. *Communication Law and Policy*, 11(4), 479-509.
- Kitiyadisai, K. (2005). Privacy rights and protection: Foreign values in modern Thai context. *Ethics and Information Technology*, 7(1), 17-26.
- Kline, R. B. (2011). *Principles and practice of structural equation modeling*. New York, NY: Guilford.
- Kok, A. (Ed.). (2018). *Proliferation of open government initiatives and systems*. Hershey, PA: IGI Global.
- Kolsaker, A., & Lee-Kelley, L. (2008). Citizens' attitudes towards e-government and e-governance: A UK study. *International Journal of Public Sector Management*, 21(7), 723-738.
- Kolstad, I., & Wiig, A. (2009). Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries? *World Development*, 37(3), 521-532.
- König, T., & Hug, S. (2000). Ratifying Maastricht. Parliamentary votes on international treaties and theoretical solution concepts. *European Union Politics*, 1(1), 93-124.
- Kopits, G., & Craig, J. D. (1998). Transparency in government operations *IMF Occasional Paper*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Koplow, D., & Dernbach, J. C. (2001). Federal fossil fuel subsidies and greenhouse gas emissions: a case study of increasing transparency for fiscal policy. *Annual review of Energy and the Environment*, 26, 361-389.
- Koppell, J. G. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public Administration Review*, 65(1), 94-108.

- Koselleck, R. (1959). *Le règne de la critique*. Paris: Minuit.
- Krastev, I. (2013). *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders?*
- Kumar, C. R. (2003). Corruption and human rights: Promoting transparency in governance and the fundamental right to corruption-free service in India. *Columbia Journal of Asian Law*, 17(1), 31-72.
- Kweit, M. G., & Kweit, R. W. (2007). Participation, perception of participation, and citizen support. *American Politics Research*, 35(3), 407-425.
- Ladner, A. (2019). The characteristics of public administration in Switzerland. In A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts & S. Nahrath (Eds.), *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully* (pp. 43-66). Cham: Palgrave Macmillan.
- Lægreid, P. (1993). Public opinion and the public sector. In P. Lægreid & J. P. Olsen (Eds.), *Organizing the public sector*. Oslo: TANO.
- Lafferty, W. M. (1988). Offentlig-sektorklassen. In H. Bogen & O. Lageland (Eds.), *Offentlig eller privat*. Oslo: FAFO.
- Lagunes, P., & Pocasangre, O. (2018). Dynamic transparency: An audit of Mexico's Freedom of Information Act. *Public Administration*. doi: 10.1111/padm.12553
- Larkin, S. P. (2016). The age of transparency. *Foreign affairs*, 95(3), 15-21.
- Lash, S. (2002). *Critique of information*. Sage.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (Eds.). (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA, USA: O'Reilly Media.
- Lee, R. M. (2005). The UK Freedom of Information Act and social research. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 1-18.
- Leighninger, M. (2014). Want to increase trust in government? Update our public participation laws. *Public Administration Review*, 74(3), 305-306.
- Lemarchand, F. (2014). Vers une dictature de la transparence: secret et démocratie. *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, 16(1), 1-12.
- Lenaerts, K. (2004). "In the Union we trust": Trust-enhancing principles of Community law. *Common Market Law Review*, 41(2), 317-343.
- Lessig, L. (2009, 9 octobre 2009). Against transparency, *The New Republic*, pp. 1-11.
- Leuwers, H. (2014). *Robespierre*. Paris: Fayard.
- Lewicki, R. J., Tomlinson, E. C., & Gillespie, N. (2006). Models of interpersonal trust development: Theoretical approaches, empirical evidence, and future directions. *Journal of management*, 32(6), 991-1022.
- Lewis, D. J., & Weigert, A. (1985). Trust as a social reality. *Social Forces*, 63(4), 967-985.
- Liebsch, B. (2013). Zur Revision zeitgemäßer Ideen öffentlicher Sichtbarkeit: Transparenz statt Vertrauen? In A. Hirsch, P. Bojanić & Ž. Radinković (Eds.), *Vertrauen und Transparenz - für ein neues Europa* (pp. 31-55). Belgrade: Institut für Philosophie und Gesellschaftstheorie.
- Liem, S. I. (2007). *Constituents of Transparency in Public Administration with Reference to Empirical Findings from Estonia*. Université de St-Gall, St-Gall.

- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven, CT and London: Yale University Press.
- Likert, R. (1932). A technique for measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, 22(140), 5-55.
- Linders, D., & Copeland Wilson, S. (2011). *What is open government? One year after the Directive*. Paper presented at the 12th Annual International Conference on Digital Government Research, College Park, MD, USA.
- Lindner, A. (2009). Evaluating communication strategies for public agencies: Transparency, opacity, and secrecy. *The BE Journal of Macroeconomics*, 9(1), 1-16.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International political science review*, 31(3), 301-322.
- Lopez-Lopez, V., Iglesias-Antelo, S., Vazquez-Sanmartin, A., Connolly, R., & Bannister, F. (2018). e-Government, transparency and reputation: An empirical study of Spanish local government. *Information Systems Management*. doi: <https://doi.org/10.1080/10580530.2018.1503792>
- Lowry, R. P. (1972). Toward a sociology of secrecy and security systems. *Social Problems*, 19(1), 437-450.
- Luhmann, N. (2014 [1968]). *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. Auflage: 5*. Stuttgart: UTB.
- Lupia, A., & Philpot, T. S. (2005). Views from inside the net: How websites affect young adults' political interest. *The Journal of Politics*, 67(4), 1122-1142.
- Lyrio, M. V. L., Lunkes, R. J., & Taliani, E. T. C. (2018). Thirty years of studies on transparency, accountability, and corruption in the public sector: The state of the art and opportunities for further research. *Public Integrity*, 20(5), 512-533.
- Mabillard, V. (2016). Much Variation Seen in FOI Request Volumes in 11 Countries. from http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/Freedom-of-information-laws_blog_VM1.pdf
- Mabillard, V., Kakpovi, B. G., & Cottier, B. (2018). Access to information in Benin: A case study. *International Review of Administrative Sciences*, 1-18. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852318762039>
- Mabillard, V., & Pasquier, M. (2015). Transparency and trust in government: A two-way relationship. In A. Bergmann (Ed.), *Yearbook of Swiss Administrative Sciences* (pp. 23-34). Zurich: kdmz.
- Mabillard, V., & Pasquier, M. (2016). Transparency and Trust in Government (2007-2014): A Comparative Study. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 69-92.
- Mabillard, V., & Zumofen, R. (2016). The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks. *Public Policy and Administration*, 1-20. doi: 10.1177/0952076716653651
- MacCoun, R. J. (2006). Psychological constraints on transparency in legal and government decision making. *Swiss Political Science Review*, 12(3), 112-123.
- Mackaay, E. (1992). The public's right to information. In W. F. Korthals Altes, E. J. Dommering, P. B. Hugenholtz & J. J. C. Kabel (Eds.), *Information law towards the 21st century* (pp. 167-175). Deventer, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.

- Madison, J. (1822). Letter to William T. Barry, August 4, 1822 *James Madison: Writings*. New York: 1999.
- Magnette, P. (2003). European governance and civic participation: beyond elitist citizenship? *Political Studies*, 51(1), 144-160.
- Maguire, S. (2011). Can data deliver better government? *The Political Quarterly*, 82(4), 522-525.
- Mahmood, M., Weerakkody, V., & Chen, W. (2019). The role of information and communications technology in the transformation of government and citizen trust. *International Review of Administrative Sciences*, 1-20. doi: 10.1177/0020852318816798
- Mahon, P. (2002). Les enjeux du droit à l'information. In T. Tanquerel & F. Bellanger (Eds.), *L'administration transparente: actes de la IVe Journée de droit administratif, organisée à Genève le 7 mars 2001* (pp. 9-41). Genève: Helbing et Lichtenhahn.
- Maiani, F. (2013). Montée (et déclin?) de la transparence documentaire dans l'Union européenne. In M. Pasquier (Ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*. Lausanne & Berne: PPUR & Haupt.
- Malhotra, N. (2004). *Etudes marketing avec SPSS* (4e ed.). Paris: Pearson Education France.
- Mankoff, M. (1970). Power in advanced capitalist society: A review essay on recent elitist and Marxist criticism of pluralist theory. *Social Problems*, 17(3), 418-430.
- Manninen, J. (2006). Anders Chydenius and the origins of world's first freedom of information act. In J. Mustonen (Ed.), *The world's first freedom of information act* (pp. 18-53). Kokkola: Anders Chydenius Foundation.
- Margetts, H. (2011). The internet and transparency. *The Political Quarterly*, 82(4), 518-521.
- Mason, M. (2008). Transparency for whom? Information disclosure and power in global environmental governance. *Global Environmental Politics*, 8(2), 8-13.
- Mason, M. (2010). Information disclosure and environmental rights: The Aarhus Convention. *Global Environmental Politics*, 10(3), 10-31.
- Mathur, K. (2003). Good governance and pursuit of transparency in administration: The Indian efforts. In P. Sahni & U. Medury (Eds.), *Governance for development: Issues and strategies*. New Delhi: Asoke K. Ghosh.
- May, P. J. (2007). Regulatory regimes and accountability. *Regulation & Governance*, 1(1), 8-26.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of management review*, 20(3), 709-734.
- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4), 401-413.
- McIntosh, T. (2014, 19 September 2014). Paraguay is 100th nation to pass FOI law, but struggle for openness goes on, *The Guardian*.
- McIvor, R., McHugh, M., & Cadden, C. (2002). Internet technologies: Supporting transparency in the public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, 15(3), 170-187.

- McKnight, D. H., Choudhury, V., & Kacmar, C. (2002). Developing and validating trust measures for e-commerce: An integrative typology. *Information systems research*, 13(3), 334-359.
- Meade, E., & Stasavage, D. (2006). Two effects of transparency on the quality of deliberation. *Swiss Political Science Review*, 12(3), 123-134.
- Meier, K. J. (1993). *Politics and the bureaucracy: Policy making in the fourth branch of government*. Belmont, CA, USA: Wadsworth.
- Meijer, A. (2007). Publishing public performance results on the Internet: Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public service organizations to account? *Government Information Quarterly*, 24(1), 165-185.
- Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255-269.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429-439.
- Meijer, A. (2014). Transparency. In M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of public accountability* (pp. 507-524). Oxford: Oxford University Press.
- Meijer, A., 't Hart, P., & Worthy, B. (2015). Assessing government transparency: An interpretive framework. *Administration & Society*, 1-26. doi: 10.1177/0095399715598341
- Meijer, A., Curtin, D. M., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Meilland, P. (2013). Caractéristiques des lois sur l'accès à l'information en Suisse. In M. Pasquier (Ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*. Lausanne & Berne: PPUR & Haupt.
- Mendel, T. (2008). *Freedom of information: A comparative legal survey (Second edition, revised and updated)*. Paris: UNESCO.
- Metcalf, D. J. (2014). The history of government transparency. In P. Ala'i & R. G. e. Vaughn (Eds.), *Research handbook on transparency* (pp. 247-262). Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Meuwly, O. (2015). La transparence : l'ambiguë nécessité d'un phénomène politique. In A. Bergmann (Ed.), *Yearbook of Swiss Administrative Sciences* (pp. 35-47). Zurich: kdmz.
- Michener, G. (2011). FOI laws around the world. *Journal of Democracy*, 22(2), 145-159.
- Michener, G. (2015). Policy evaluation via composite indexes: Qualitative lessons from international transparency policy indexes. *World Development*, 74(1), 184-196.
- Michener, G. (2018). Transparency as leverage or transparency as monitoring? US and Nordic paradigms in Latin America. In D. E. Pozen & M. Schudson (Eds.), *In troubling transparency: The Freedom of Information Act and beyond*. New York: Columbia University Press.
- Michener, G. (2019). Gauging the impact of transparency policies. *Public Administration Review*, 79(1), 136-139.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information polity*, 18(3), 233-242.

- Midgley, M. (2004). *The myths we live by*. London: Routledge.
- Mol, A. P. J. (2010). The future of transparency: Power, pitfalls and promises. *Global Environmental Politics*, 10(3), 132-143.
- Möllering, G. (2001). The nature of trust: From Georg Simmel to a theory of expectation, interpretation and suspension. *Sociology*, 35(2), 403-420.
- Möllering, G. (2013). Trust without knowledge? Comment on Hardin, 'Government without trust'. *Journal of Trust Research*, 3(1), 53-58.
- Moore Dickerson, C. (2002). Ozymandias as community project: Managerial/Corporate social responsibility and the failure of transparency. *Connecticut Law Review*, 35(1), 1035-1072.
- Moore, S. (2016). Towards a sociology of institutional transparency: openness, deception, and the problem of public trust. *Sociology*.
- Moravcsik, A. (2003). Le mythe du déficit démocratique européen. *Raisons politiques*, 10(2), 87-105.
- Morgeson, F. V., VanAmburg, D., & Mithas, S. (2011). Misplaced trust? Exploring the structure of the e-government-citizen trust relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 257-283.
- Morgeson III, F. V., Van Amburg, D., & Mithas, S. (2011). Misplaced trust? Exploring the structural of the e-government – citizen trust relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 257-283.
- Moser, C. (2001). How Open is "Open as Possible?" Three Different Approaches to Transparency and Openness in Regulating Access to EU Documents *HIS Political Science Series 80* (pp. 1-25). Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Mostert, E. (2003). The challenge of public participation. *Water policy*, 5(2), 179-197.
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and instrumental perspectives on public participation citizen summits in Washington, DC. *The American Review of Public Administration*, 33(2), 164-188.
- Mulgan, R. (2012). Transparency and Public Sector Performance (pp. 1-27): Report prepared for the Australia and New Zealand School of Government.
- Münch, P. (2011). Révolution française, opinion publique et transparence : les fondements de la démocratie moderne. *Appareil*(7), 1-15.
- Muthén, B. (2004). Latent variable analysis. In D. Kaplan (Ed.), *The Sage Handbook of quantitative methodology for the social sciences* (pp. 345-368). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mutula, S., & Wamukoya, J. M. (2009). Public sector information management in east and southern Africa: Implications for FOI, democracy and integrity in government. *International journal of information management*, 29(5), 333-341.
- Nader, R. (1970). Freedom from Information: The Act and the Agencies. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 5(1), 1-15.
- Nam, T. (2012). Citizens' attitudes toward open government and government 2.0. *International Review of Administrative Sciences*, 78(2), 346-368.
- Naurin, D. (2006). Transparency, publicity, accountability - the missing links. *Swiss Political Science Review*, 12(3), 90-98.

- Nelson, P. J. (2001). Transparency mechanisms at the multilateral development banks. *World Development*, 29(11), 1835-1847.
- Neocleous, M. (2002). Privacy, secrecy, idiocy. *Social research*, 69(1), 85-110.
- Newbold, S. P. (2011). Federalist No. 27: Is transparency essential for public confidence in government? *Public Administration Review*, 71, 47-52.
- Newton, K. (1999). Social and political trust. In P. Norris (Ed.), *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- Newton, K. (2006). Institutional confidence and social trust: Aggregate and individual relations. In M. Torcal & J. R. Montero (Eds.), *Political disaffection in contemporary democracies: Social capital, institutions, and politics* (pp. 81-100). New York: Routledge.
- Newton, K. (2008). Trust and politics. In D. Castiglione, J. W. Van Deth & G. Wolleb (Eds.), *The Handbook of social capital* (pp. 241-272). Oxford: Oxford University Press.
- Newton, K., Stolle, D., & Zmerli, S. (2018). Social and political trust. In E. M. Uslaner (Ed.), *The Oxford Handbook of social and political trust* (pp. 37-56). Oxford: Oxford University Press.
- Nolin, J. M. (2018). Defining transparency movements. *Journal of Documentation*, 74(5), 1025-1041.
- Noveck, B. S. (2009). *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Nye, J., Zelikow, P., & King, D. (1997). *Why people don't trust government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'Hara, K. (2011). *Transparent government, not transparent citizens: A report on privacy and transparency for the Cabinet Office*. United Kingdom: Cabinet Office.
- O'Neill, O. (2002a). *A question of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Neill, O. (2002b, 24 avril 2002). Trust is the first casualty of the cult of transparency, *The Telegraph*.
- O'Neill, O. (2004). Accountability, trust and informed consent in medical practice and research. *Clinical Medicine*, 4(3), 269-276.
- O'Reilly, T. (2011). Government as a platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13-40.
- O'Toole, J., & Bennis, W. (2009). A culture of candor. *Harvard business review*, 87(6), 54-61.
- OCDE. (2013). *Government at a glance 2013*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2015). *Government at a glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2017a). *Government at a glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2017b). *Trust and public policy: How better governance can help rebuild public trust*. Paris: OECD Publishing.
- Oliver, R. W. (2004). *What is transparency?* New York: McGraw-Hill.
- Olken, B. A. (2007). Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115(2), 200-249.

- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Administration Review*, 8(3), 377-387.
- Otenyo, E. E., & Lind, N. S. (2004). Faces and phases of transparency reform in local government. *International Journal of Public Administration*, 27(5), 287-307.
- Oztoprak, A. A., & Ruijter, E. (2016). Variants of transparency: An analysis of the English Local Government Transparency Code 2015. *Local Government Studies*, 1-21.
- Papakostas, A. (2012). *Civilizing the public sphere: Trust, distrust and corruption*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Parent, M., Vandebeek, C. A., & Gemino, A. C. (2005). Building citizen trust through e-government. *Government Information Quarterly*, 22(4), 720-736.
- Park, H., & Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 254-274.
- Parry, G. (1976). Trust, distrust and consensus. *British journal of political science*, 6(2), 129-142.
- Pasquier, M. (2009). La mise en oeuvre de la loi sur la transparence: absence d'intérêts des citoyens ou particularités du système suisse ? In R. T. Trindade, H. Peter & C. Bovet (Eds.), *Economie Environnement Ethique. De la responsabilité sociale et sociétale* (pp. 281-288). Genève et Zurich: Schulthess.
- Pasquier, M. (2011). *Communication publique*. Brussels: De Boeck.
- Pasquier, M. (2014, 26 août 2014). La transparence : de la lumière à l'aveuglement?, *Huffington Post*.
- Pasquier, M. (Ed.). (2013). *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*. Lausanne et Berne: PPUR & Haupt.
- Pasquier, M., & Holsen, S. (2010). Le droit d'accès aux documents administratifs *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*. Zürich: kdmz.
- Pasquier, M., & Holsen, S. (2011). What's wrong with this picture? The case of access to information requests in two continental federal states—Germany and Switzerland. *Public Policy and Administration*, 27(4), 283-301.
- Pasquier, M., & Meilland, P. (2009a). Evaluation de la loi sur la transparence *White paper, Idheap* (pp. 56). Lausanne: IDHEAP.
- Pasquier, M., & Meilland, P. (2009b). L'introduction du principe de la transparence dans l'administration fédérale. In P. Knoepfel (Ed.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique* (pp. 209-229). Lausanne et Berne: PPUR et Haupt.
- Pasquier, M., & Villeneuve, J.-P. (2006a). Access to information in Switzerland. From secrecy to transparency. *Open Government: a journal on Freedom of Information*, 1-19.
- Pasquier, M., & Villeneuve, J.-P. (2006b, 1er septembre 2006). La nouvelle loi sur la transparence ne sera efficace que si les citoyens s'en servent, *Le Temps*.
- Pasquier, M., & Villeneuve, J.-P. (2007). Les entraves à la transparence documentaire. Établissement d'une typologie et analyse des comportements organisationnels conduisant à empêcher ou à restreindre l'accès à l'information. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 73(1), 163-179.

- Pearlman, M. W. (2010). *Piercing the veil of secrecy*. New Britain, CT, USA: LawFirst Publishing/Connecticut Bar Association.
- Peisakhin, L., & Pinto, P. (2010). Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India. *Regulation & Governance*, 4(3), 261-280.
- Peled, A. (2011). When transparency and collaboration collide: The USA open data program. *Journal of the American society for information science and technology*, 62(11), 2085-2094.
- Peristeras, V., Mentzas, G., Tarabanis, K. A., & Abecker, A. (2009). Transforming e-government and e-participation through IT. *Intelligent Systems*, 24(5), 14-19.
- Perlo-Freedman, S. (2016). Transparency and accountability in military spending.
- Philonenko, A. (1984). *Jean-Jacques Rousseau et la pensée du malheur*. Paris: Librairie philosophique J. Vrin.
- Pignier, N. (2005). Le blog, symptôme viral de l'intimité. *MEI. Media et information*(22), 71-82.
- Pingeot, M. (2016). *La dictature de la transparence*. Paris: Robert Laffont.
- Pino, N. H. (2013). *The impact of the International Budget Partnership's Open budget survey and its partner institutions' advocacy on budget transparency in Honduras*. Open Budget Survey 2012. International Budget Partnership.
- Piotrowski, S. J. (2007). *Governmental transparency in the path of administrative reform*. Albany: State University of New York Press.
- Piotrowski, S. J. (2017). The "Open Government Reform" movement: The case of the Open Government Partnership and U.S. transparency policies. *American Review of Public Administration*, 47(2), 155-171.
- Piotrowski, S. J., Grimmelikhuijsen, S. G., & Deat, F. (à paraître). Numbers over narratives? How government message strategies affect citizens' attitudes. *Public Performance & Management Review*. doi: <https://doi.org/10.1080/15309576.2017.1400992>
- Piotrowski, S. J., Rosenbloom, D. H., Kang, S., & Ingrams, A. (2018). Levels of value integration in federal agencies' mission and value statements: Is open government a performance target of U.S. federal agencies? *Public Administration Review*, 78(5), 705-716.
- Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323.
- Pitseys, J. (2016). Publicité et transparence. Le statut de la représentation et de la visibilité politique chez Kelsen et Schmitt. *Revue française de science politique*, 16(1), 117-135.
- Poirmeur, Y. (2013). La transparence dans le discours politique actuel. In N. Droin & E. Forey (Eds.), *La transparence en politique* (pp. 101-114). Paris: L.G.D.J.
- Pollitt, C. (2011). Context: What kind of missing link? In C. Pollitt (Ed.), *Context in public policy and management. The missing link?* (pp. 415-422). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Pollitt, C. (Ed.). (2013). *Context in Public Policy and Management. The Missing Link?* Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (Eds.). (2011). *Public management reform: A comparative analysis - New Public Management, governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Ponzano, P. (2002). Le processus de décision dans l'Union européenne. *Quaderni del Circolo Rosselli*, 77(2), 83-100.
- Pope, J. (2003). Access to information: whose right and whose information? Global Corruption Report (pp. 8-23). Berlin: Transparency International.
- Pope, J. (2007). *Dimensions of transparency in governance*. Paper presented at the 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government, Vienne.
- Porumbescu, G. (2013). Assessing the link between online mass media and trust in government: Evidence from Seoul, South Korea. *Policy & Internet*, 5(4), 418-442.
- Porumbescu, G. (2015). Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: Can it work? *State and Local Government Review*. doi: 10.1177/0160323X15599427
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pozen, D. E. (2005). The mosaic theory, national security, and the Freedom of Information Act. *The Yale Law Journal*, 115(3), 628-679.
- Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press.
- Puddephatt, A. (2009). *Exploring the role of civil society in the formulation and adoption of access to information laws: The cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom*. The World Bank. Washington, DC.
- Quinn, A. C. (2003). Keeping the citizenry informed: early congressional printing and 21 st century information policy. *Government Information Quarterly*, 20(3), 281-293.
- Radaelli, C. M. (1999). The public policy of the European Union: Whither politics of expertise? *Journal of European public policy*, 6(5), 757-774.
- Rawlins, B. R. (2008). Measuring the relationship between organizational transparency and employee trust. *Public Relations Journal*, 2(2), 1-21.
- Rawlins, B. R. (2009). Give the emperor a mirror: Toward developing a stakeholder measurement of organizational transparency. *Journal of Public Relations Research*, 21(1), 71-99.
- Raymond, R. (2009). La « société civile », ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires. *L'Information géographique*, 73(2), 10-28.
- Reichard, C. (1998). The impact of performance management on transparency and accountability in the public sector. In S. P. Osborne (Ed.), *Public Management. Critical Perspectives* (pp. 494-510). London and New York: Routledge.
- Relly, J. E., & Sabharwal, M. (2009). Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information Quarterly*, 26(1), 148-157.
- Relyea, H. C. (2009). Federal freedom of information policy: Highlights of recent developments. *Government Information Quarterly*, 26(2), 314-320.
- Riddell, P. (2014). Impact of transparency on accountability. In N. Bowles, J. T. Hamilton & D. A. L. Levy (Eds.), *Transparency in politics and the media*. London & New York: I.B. Tauris.

- Rios-Bordes, A. (2007). Le secret d'Etat à l'épreuve. Herbert O. Yardley et la "chambre noire américaine". *Genèses*, 68(3), 97-115.
- Ritaine, E. (2001). Recherche capital social, désespérément. *Critique internationale*, 3(12), 48-59.
- Rizza, C. (2006). La fracture numérique, paradoxe de la génération Internet. *Hermès*, 45(2), 25-32.
- Roberts, A. S. (2001). Structural pluralism and the right to information. *University of Toronto Law Journal*, 243-271.
- Roberts, A. S. (2002). Administrative discretion and the Access to Information Act: an "internal law" on open government? *Canadian Public Administration*, 45(2), 175-194.
- Roberts, A. S. (2005). Spin control and freedom of information: Lessons for the United Kingdom from Canada. *Public Administration*, 83(1), 1-23.
- Roberts, A. S. (2006). *Blacked out: Government secrecy in the information age*. New York: Cambridge University Press.
- Roberts, A. S. (2012a). *Transparency in troubled times*. Paper presented at the Tenth World Conference of the International Ombudsman Institute, November.
- Roberts, A. S. (2012b). WikiLeaks: The illusion of transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 116-133.
- Roberts, A. S. (2015). *Too much transparency? How critics of openness misunderstand administrative development*. Paper presented at the Fourth Global Conference on Transparency Research, Université de la Suisse italienne, Lugano.
- Robespierre, M. (1791). Discours sur la liberté de la presse. Prononcé à la Société des Amis de la Constitution le 11 mai 1791.
- Robinson, D. G., Yu, H., Zeller, W. P., & Felten, E. W. (2009). Government data and the invisible hand. *Yale Journal of Law & Technology*, 11, 160-175.
- Rodgers, J. L., & Nicewander, W. A. (1988). Thirteen Ways to Look at the Correlation Coefficient. *The American Statistician*, 42(1), 59-66.
- Rodriguez Garcia, J. M. (2001). Scientia Potestas Est - Knowledge is power : Francis Bacon to Michel Foucault. *Neohelicon*, 28(1), 109-121.
- Roelofs, P. (2019). Transparency and mistrust: Who or what should be made transparent? *Governance*, 1-16. doi: 10.1111/gove.12402
- Rose-Ackerman, S. (1996). Redesigning the state to fight corruption: Transparency, competition and privatization (pp. 1-4). Washington, DC: World Bank.
- Rose, L. E., & Pettersen, P. A. (2000). The legitimacy of local government - What makes a difference? Evidence from Norway. In K. Hoggart & T. N. Clark (Eds.), *Research in urban policy* (pp. 25-65). Amsterdam: JAI Press.
- Rothstein, B., & Stolle, D. (2008). The state and social capital: An institutional theory of generalized trust. *Comparative Politics*, 40(4), 441-459.
- Roudinesco, E. (2012). Faut-il se méfier des excès de la transparence? In R. Frydman & M. Flis-Trèves (Eds.), *Tout dire? Transparence ou secret* (pp. 45-47). Paris: Presses universitaires de France.

- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of management review*, 23(3), 393-404.
- Rousseau, J.-J. (1784). *Contrat social ou principes du droit politique*. Genève: Marc-Michel Bousquet.
- Ruijter, E., Grimmelikhuijsen, S., Van den Berg, J., & Meijer, A. (2018). Open data work: Understanding open data usage from a practice lens. *International Review of Administrative Sciences*, 1-17. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852317753068>
- Ruijter, E., & Meijer, A. (2016). National transparency regimes: Rules or principles? A comparative analysis of the United States and the Netherlands. *International Journal of Public Administration*. doi: 10.1080/01900692.2015.1057343
- Safarov, I. (2018). Institutional dimensions of open government data implementation: Evidence from the Netherlands, Sweden, and the UK. *Public Performance & Management Review*. doi: 10.1080/15309576.2018.1438296
- Sako, M. (1992). *Prices, quality, and trust: Interfirm relations in Britain and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Sako, M., & Helper, S. (1998). Determinants of trust in supplier relations: Evidence from the automotive industry in Japan and the United States. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 34(3), 387-417.
- Salminen, A., & Ikola-Norrbacka, R. (2009). Trust and integrity violations in Finnish public administration: The views of citizens. *Administrative Culture*(10), 74-93.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Open government and transparency: Building a conceptual framework. *Convergencia - Revista de Ciencias Sociales*(68), 1-24.
- Sandu, A. (2016). Openness and transparency in public administration. *European Journal of Business and Social Sciences*, 5(2), 59-71.
- Sasaki, D. (2010). *Technology for transparency: The role of technology and citizen media in promoting transparency, accountability, and civic participation*. Amsterdam: Global Voices.
- Sautereau, N. (2014). L'administration électronique : de nouvelles perspectives pour la transparence ? In D. Custos (Ed.), *La transparence, un principe de gouvernance. Actes du XIIe Congrès de l'Association Internationale de Méthodologie Juridique* (pp. 75-101). Bruxelles: Bruylant.
- Schauer, F. (2011). Transparency in three dimensions. *University of Illinois Law Review*, 2011(4), 1339-1358.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining State: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Boulder, CO, USA & London: Lynne Rienner.
- Schmitt, C. (1923). *Parlementarisme et démocratie*. Paris: Seuil.
- Scholte, J. A. (2002). Civil society and democracy in global governance. *Global Governance*, 8(3), 281-304.
- Scholte, J. A. (2004). Civil society and democratically accountable global governance. *Government and Opposition*, 39(2), 211-233.

- Schües, C. (2013). Wagnis Zukunft: Braucht Vertrauen Transparenz? . In A. Hirsch, P. Bojanić & Ž. Radinković (Eds.), *Vertrauen und Transparenz - für ein neues Europa* (pp. 56-80). Belgrade: Institut für Philosophie und Gesellschaftstheorie.
- Seimuskane, L., & Vorslava, M. (2013). Citizens' trust in public authorities of Latvia and participation paradigm. *European Scientific Journal*, 9(35), 44-59.
- Senellart, M. (2003). Secret et publicité dans l'art gouvernemental des XVIIème et XVIIIème siècles. *Quaderni*, 52(1), 43-54.
- Shand, D., & Arnberg, M. (1996). Background paper. In OECD (Ed.), *Responsive government. Service quality initiatives* (pp. 15-38). Paris: OECD.
- Shapiro, D. L., Sheppard, B. H., & Cheraskin, L. (1992). Business on a handshake. *Negotiation journal*, 8(4), 365-377.
- Shapiro, M. (2001). Administrative law unbounded: Reflections on government and governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8(2), 369-377.
- Shapiro, S. A., & Steinzor, R. I. (2006). The people's agent: Executive branch secrecy and accountability in an age of terrorism. *Law and contemporary problems*, 69, 99-129.
- Sharma, P. (2015). *Democracy and Transparency in the India State: The Making of the Right to Information Act*. London and New York: Routledge.
- Sharpe, L. J. (1970). Theories and values of local government. *Political Studies*, 18(2), 153-174.
- Shaw, R. B. (1997). *Trust in balance: Building successful organizations on results, integrity, and concern*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shuler, J. A., Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). Implications of harmonizing the future of the federal depository library program within e-government principles and policies. *Government Information Quarterly*, 27(1), 9-16.
- Sideridis, G., Simos, P., Papanicolaou, A., & Fletcher, J. (2014). Using structural equation modeling to assess functional connectivity in the brain power and sample size considerations. *Educational and Psychological Measurement*, 75(4), 733-758.
- Siegle, J. (2001). *Democratization and Economic Growth: The Contribution of Accountability Institutions*. University of Maryland.
- Siegrist, M., & Zingg, A. (2014). The role of public trust during pandemics: Implications for crisis communication. *European Psychologist*, 19(1), 23.
- Sifry, M. L. (2011). *WikiLeaks and the age of transparency*. New Haven and London: Yale University Press.
- Simmel, G. (1900). *Philosophie des Geldes*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Singh, A. (1997). Financial liberalisation, stockmarkets and economic development*. *The Economic Journal*, 107(442), 771-782.
- Sjöblom, S. (1999). Transparency and citizen participation. In L. Rouban (Ed.), *Citizens and the new governance* (pp. 15-27). Amsterdam: IOS Press.
- Snell, R., & Macdonald, R. (2015). Customising Freedom of Information Law reform in South Pacific Micro-States. *The Round Table*, 1-15.

- Sokolova, T. (2018). NATO's Transparency/Secrecy Policies. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer.
- Song, C., & Lee, J. (2016). Citizens' use of social media in government, perceived transparency, and trust in government. *Public Performance & Management Review*, 39(2), 430-453.
- Sousa-Lima, M., Michel, J. W., & Caetano, A. (2013). Clarifying the importance of trust in organizations as a component of effective work relationships. *Journal of Applied Social Psychology*, 43(2), 418-427.
- Splichal, S. (2002). *Principles of publicity and press freedom*. Lanham, MD, USA: Rowman & Littlefield.
- Starobinski, J. (1971). *La transparence et l'obstacle*. Paris: Gallimard.
- Stasavage, D. (2004). Open-door or closed-door? Transparency in domestic and international bargaining. *International Organization*, 58(04), 667-703.
- Steffek, J., Kissling, C., & Nanz, P. (Eds.). (2007). *Civil society participation in European and global governance: A cure for the democratic deficit?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Steffek, J., & Nanz, P. (2008). Emergent patterns of civil society participation in global and European governance In J. Steffek, C. Kissling & P. Nanz (Eds.), *Civil society participation in European and global governance: A cure for the democratic deficit?* (pp. 1-29). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2013). Administration communale. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Eds.), *Manuel d'administration publique suisse* (pp. 143-160). Lausanne: PPUR.
- Stiglitz, J. E. (1999). *On liberty, the right to know, and public discourse: The role of transparency in public life*. Paper presented at the Oxford Amnesty Lecture, Oxford, UK.
- Stiglitz, J. E. (2002). Transparency in government. In R. Islam (Ed.), *The right to tell: The role of mass media in economic development* (pp. 27-44). Washington, DC: World Bank Publications.
- Stirton, L., & Lodge, M. (2001). Transparency mechanisms: Building publicness into public services. *Journal of Law and Society*, 28(4), 471-489.
- Stoker, K., & Rawlins, B. (2004). *Light and air hurt no one: The moral and practical imperative for transparency*. Paper presented at the 7th Annual Interdisciplinary Public Relations Research Conference, Miami, FL.
- Sturgis, P., & Smith, P. (2010). Assessing the validity of generalized trust questions: What kind of trust are we measuring? *International Journal of Public Opinion Research*, 22(1), 74-92.
- Sunstein, C. R. (2003). *Why societies need dissent*. Cambridge, MA, USA: Harvard University Press.
- Svallfors, S. (1999). Political trust and attitudes towards redistribution: A comparison of Sweden and Norway. *European Societies*, 1(2), 241-268.
- Tan, X. (2014). Constructing a performance-based accountability system for the Chinese government. *Journal of Public Affairs*, 14(2), 154-163.

- Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *IMF Staff Papers*, 45(4), 559-594.
- Tapscott, D., & Ticoll, D. (2003). *The naked corporation: How the age of transparency will revolutionize business*. New York: Free Press.
- Taylor, R. (1990). Interpretation of the correlation coefficient: A basic review. *Journal of Diagnostic Medical Sonography*, 6(1), 35-39.
- Terracciano, G. (2014). Transparence et légitimité de l'action publique: la confiance par le contrôle et l'évaluation? *Rivista di diritto amministrativo*(1), 1-10.
- Terrill, G. (1998). The rise and decline of freedom of information in Australia. In A. McDonald & G. Terrill (Eds.), *Open Government: Freedom of Information and Privacy* (pp. 89-115). Basingstoke, Hampshire and London: MacMillan Press Ltd.
- Theoharis, A. G. (1998). *A culture of secrecy: The government versus the people's right to know*. Lawrence, KS, USA: University Press of Kansas.
- Thom, N., & Ritz, A. (2013). *Management public : Concepts innovants dans le secteur public*. Lausanne: PPUR.
- Thurston, A. (2005). Fostering trust and transparency through information systems. *The World Bank PREM Notes*(97), 1-4.
- Tolbert, C. J., & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public Administration Review*, 66(3), 354-369.
- Trabulsi, J. A. D. (2006). *Participation directe et démocratie grecque. Une histoire exemplaire ?* Besançon: Presses universitaires de Franche-Comté.
- Truman, E. M. (2007). Sovereign wealth funds: The need for greater transparency and accountability. *Policy Brief* (pp. 1-9). Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Tsang, S., Burnett, M., Hills, P., & Welford, R. (2009). Trust, public participation and environmental governance in Hong Kong. *Environmental Policy and Governance*, 19(2), 99-114.
- Uhl, K. E. (2003). Freedom of Information Act post-9/11: Balancing the public's right to know, critical infrastructure protection, and homeland security. *American University Law Review*, 53(1), 261-311.
- Uslaner, E. M. (Ed.). (2018). *The Oxford Handbook of social and political trust*. Oxford: Oxford University Press.
- Uslaner, E. M., & Conley, R. S. (2003). Civic engagement and particularized trust: The ties that bind people to their ethnic communities. *American Politics Research*, 31(4), 331-360.
- Van de Walle, S. (2010). New public management: Restoring the public trust through creating distrust? In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *The Ashgate research companion to New Public Management* (pp. 309-320). Ashgate: Aldershot.
- Van de Walle, S. (2015). Trust in public administration and public services. In H. Prange-Gstöhl & G. Hermerén (Eds.), *Trust at Risk: Implications for EU Policies and Institutions* (pp. 1-15). Brussels: Directorate-General for Research and Innovation.
- Van de Walle, S., Van Roosbroek, S., & Bouckaert, G. (2008). Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), 47-64.

- Van Dooren, W., De Caluwe, C., & Lonti, Z. (2012). How to measure public administration performance: A conceptual model with applications for budgeting, human resources management, and open government. *Public Performance & Management Review*, 35(3), 489-508.
- Van Horn Melton, J. (2001). *The Rise of the Public in Enlightenment Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Zyl, A. (2014). How civil society organizations close the gap between transparency and accountability. *Governance*, 27(2), 347-356.
- Van Zyl, A. (2015). Soutenir les exigences citoyennes en matière de responsabilité budgétaire des gouvernements. In S. Bellina & I. Crouzel (Eds.), *Tous responsables? Chroniques de la gouvernance 2015* (pp. 195-204). Paris: Charles Léopold Mayer.
- Vedel, T. (2006). The idea of electronic democracy: Origins, visions and questions. *Parliamentary Affairs*, 59(2), 226-235.
- Venturelli, S. (1995). The "Principle of Publicity" and policies of the Information Age. *Javnost-The Public*, 2(1), 7-31.
- Vigoda-Gadot, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.
- Vigoda-Gadot, E. (2007). Citizens' perceptions of politics and ethics in public administration: A five-year national study of their relationship to satisfaction with services, trust in governance, and voice orientations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 285-305.
- Viktorovitch, C. (2010). Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2(14), 90-110.
- Villeneuve, J.-P. (2014). Transparency of transparency: The pro-active disclosure of the rules governing Access to Information as a gauge of organisational cultural transformation. The case of the Swiss transparency regime. *Government Information Quarterly*, 31(4), 556-562.
- Villeneuve, J.-P., Meilland, P., & Pasquier, M. (2013). La transparence de la transparence. Une étude exploratoire appliquée à l'administration fédérale. In M. Pasquier (Ed.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde* (pp. 57-71). Lausanne & Berne: PPUR & Haupt.
- Vincent, D. (1998). *The culture of secrecy: Britain, 1832-1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Virtanen, T. (2013). Context in the context - missing the missing links in the field of public administration. In C. Pollitt (Ed.), *Context in public policy and management* (pp. 3-21). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Vleugels, R. (2012). Fringe Special: Overview of all 90 FOIA countries and territories.
- Vodoz, L. (2010). Fracture numérique, fracture sociale : aux frontières de l'intégration et de l'exclusion. from <http://sociologies.revues.org/3333>
- Voermans, W. (2007). Judicial transparency furthering public accountability for new judiciaries. *Utrecht Law Review*, 3(1), 148-159.
- Von Haldenwang, C. (2004). Electronic government (e-government) and development. *European Journal of Development Research*, 16(2), 417-432.

- Wald, P. M. (1984). The Freedom of Information Act: A short case study in the perils and paybacks of legislating democratic values. *Emory Law Journal*, 33, 649-683.
- Walker, J. L. (1966). A critique of the elitist theory of democracy. *American Political Science Review*, 60(2), 285-295.
- Wang, H., & Rosenau, J. N. (2001). Transparency international and corruption as an issue of global governance. *Global Governance*, 7(1), 25-49.
- Wang, X., & Van Wart, M. (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions. *Public Administration Review*, 67(2), 265-278.
- Warkentin, M., Gefen, D., Pavlou, P. A., & Rose, G. M. (2002). Encouraging citizen adoption of e-government by building trust. *Electronic markets*, 12(3), 157-162.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202.
- Weber, M. (2013 [1921]). Economy and society. In G. Roth & C. Wittich (Eds.), *Economy and society. Two volume set, with a new foreword by Guenther Roth*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Weil, S. (2017). *25 Jahre New Public Management - Zehn Gestalter erzählen*. IDHEAP: Cahier de l'IDHEAP 300/2017.
- Weisbein, J. (2001). Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen. *Politique européenne*, 3, 105-118.
- Welch, E. W. (2012). La relation entre transparence et participation gouvernementales : étude des gouvernements locaux aux États-Unis. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 78(1), 99-122.
- Welch, E. W., & Hinnant, C. C. (2003). *Internet use, transparency, and interactivity effects on trust in government*. Paper presented at the Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences.
- Welch, E. W., Hinnant, C. C., & Moon, M. J. (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 371-391.
- West, D. M. (2004). E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. *Public Administration Review*, 64(1), 15-27.
- Whitley, R. (1987). Taking firms seriously as economic actors: Towards a sociology of firm behaviour. *Organization Studies*, 8, 125-147.
- Williams, C. C. (2005). Trust diffusion: The effect of interpersonal trust on structure, function, and organizational transparency. *Business & Society*, 44(3), 357-368.
- Wilson, M. (2014). The Sunshine Act: Commercial conflicts of interest and the limits of transparency. *Open Medicine*, 8(1), 10-13.
- Winkler, B. (2000). Which kind of transparency? On the need for clarity in monetary policy-making: Working Paper No. 26, European Central Bank.
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 1-16.

- Wolf, E. J., Harrington, K. M., Clark, S. L., & Miller, M. W. (2013). Sample size requirements for structural equation models as an evaluation of power, bias, and solution property. *Educational and Psychological Measurement, 73*(6), 913-934.
- Woods, N., & Narlikar, A. (2001). Governance and the limits of accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank. *International Social Science Journal, 53*(170), 569-583.
- Worthy, B. (2010). More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom central government. *Governance, 23*(4), 561-582.
- Worthy, B. (2017). *The politics of freedom of information. How and why governments pass laws that threaten their power*. Manchester: Manchester University Press.
- Worthy, B. (2018). Transparency. In B. Nerlich, S. Hartley, S. Raman & A. Smith (Eds.), *Science and the politics of openness. Here be monsters* (pp. 23-32). Manchester: Manchester University Press.
- Worthy, B., & Hazell, R. (2018). Disruptive, dynamic and democratic? Ten years of FOI in the UK. *Parliamentary Affairs, 70*(1), 22-42.
- Wunenburger, J.-J. (1999). Regard et transparence : utopie et philosophie. *Quaderni, 40*(1), 145-158.
- Yamagishi, T., & Yamagishi, M. (1994). Trust and commitment in the United States and Japan. *Motivation and Emotion, 18*, 129-166.
- Yao, X. (2014). *Citizen trust of government in the context of citizen-centered administration*. Rutgers University, The State University of New Jersey, Newark, NJ, USA.
- Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly, 24*(1), 646-665.
- Yu, H., & Robinson, D. G. (2012). The new ambiguity of “open government”. *UCLA L. Rev. Disc.*, 59, 178-208.
- Zand, D. E. (1971). Trust and managerial problem solving. *Administrative Science Quarterly, 17*, 229-239.
- Zhao, J. H., Kim, S. H., & Du, J. (2003). The impact of corruption and transparency on foreign direct investment: An empirical analysis. *MIR: Management International Review, 43*(1), 41-62.
- Ziller, J. (2014). Origines et retombées du principe de transparence du droit de l'Union Européenne. In G. J. Guglielmi & E. Zoller (Eds.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne* (pp. 25-45). Paris: Editions Panthéon-Assas.
- Zoller, E. (2014). Transparence et démocratie : généalogie d'un succès. In G. J. Guglielmi & E. Zoller (Eds.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne* (pp. 13-22). Paris: Editions Panthéon-Assas.
- Zucker, L. G. (1986). Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840–1920. In B. M. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior* (pp. 53-111). Greenwich, CT: JAI Press.

10. Annexes

Annexe 1 : Questionnaire.....	i
Annexe 2 : Lettre d'accompagnement	v
Annexe 3 : Lettre d'accompagnement pour les membres de l'ARAS	vi
Annexe 4 : Table de codage	vii
Annexe 5 : Analyse factorielle exploratoire, exposition à l'information et transparence perçue	viii
Annexe 6 : Access to Information in Benin. A case study.....	ix
Annexe 7 : The complex relationship between transparency and accountability. A synthesis and contribution to existing framework	x
Annexe 8 : Transparency and trust in government. A two-way relationship.....	xi
Annexe 9 : Transparency and trust in government (2007-2014): A comparative study	xii
Annexe 10 : The less transparent, the more attractive? A critical perspective on transparency and place branding	xiii
Annexe 11 : Administrative openness and diversity in the Swiss municipalities: How does local autonomy influence transparency practices?.....	xiv

Annexe 1 : Questionnaire



QUESTIONNAIRE

Partie I. Consultation de l'information

1. Je fais partie de l'Association des riverains de l'aéroport de Sion (ARAS) : oui non

2. Je suis informé des développements de l'aéroport civil de Sion par les autorités :

Jamais / très rarement	Rarement (moins de 2 fois par année)	De temps en temps (1 fois tous les 3 à 6 mois)	Fréquemment (1 fois tous les 3 mois)	Très fréquemment (une à plusieurs fois par mois)
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

3. Je consulte les informations liées au développement de l'aéroport civil de Sion :

Jamais / très rarement	Rarement (moins de 2 fois par année)	De temps en temps (1 fois tous les 3 à 6 mois)	Fréquemment (1 fois tous les 3 mois)	Très fréquemment (une à plusieurs fois par mois)
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

4. J'ai déjà demandé un document ou un renseignement aux autorités en charge de l'aéroport civil de Sion :

- a) par téléphone oui non
- b) par courrier oui non
- c) par e-mail oui non
- d) auprès du préposé cantonal à la protection des données et à la transparence oui non

5. Je consulte les communications officielles des autorités en charge de l'aéroport de Sion sur le support suivant (communiqués de presse, interviews) :

- site internet de l'aéroport de Sion
- site internet de l'ARAS
- site internet de la ville de Sion
- site internet du Canton du Valais
- presse écrite
- médias en ligne
- réseaux sociaux
- autre : à spécifier _____
- je ne consulte pas les communications officielles des autorités publiques en charge de l'aéroport civil de Sion

Partie II. Accessibilité et contenu de l'information

6. Je trouve que les informations transmises par les autorités en charge de l'aéroport civil de Sion sont :

Très difficilement accessibles						Très facilement accessibles		Je n'ai pas d'avis
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/>	

Remarques :

7. Je trouve que les informations transmises par les autorités en charge de l'aéroport civil de Sion sont :

Incomplètes						Très complètes		Je n'ai pas d'avis
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/>	

Remarques :

8. Je trouve que les informations transmises par les autorités en charge de l'aéroport civil de Sion sont :

Incompréhensibles						Très compréhensibles		Je n'ai pas d'avis
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/>	

Remarques :

9. Je trouve que les informations liées au développement de l'aéroport civil de Sion sont transmises :

Très longtemps après la prise de décision (plus de 6 mois)	Longtemps après la prise de décision (délai de 3 à 6 mois)	Plus ou moins longtemps après la prise de décision (délai de 1 à 3 mois)	Rapidement après la prise de décision (délai d'un mois)	Directement après la prise de décision	Je n'ai pas d'avis
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/>

Remarques :

Partie III. Autorités responsables du développement de l'aéroport civil de Sion

Veillez svp. répondre en fonction de l'échelle suivante : 1 – Pas du tout d'accord
7 – Tout à fait d'accord

10. Je trouve que les autorités en charge de l'aéroport de Sion sont **compétentes**.

<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> je n'ai pas d'avis
----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	---

11. Je trouve que les autorités en charge de l'aéroport de Sion sont **efficaces**.

<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> je n'ai pas d'avis
----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	---

12. De manière générale, je trouve que le **dossier de l'aéroport est bien géré** par les autorités en charge du développement civil de l'aéroport.

<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> je n'ai pas d'avis
----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	---

13. Je trouve que les autorités en charge de l'aéroport **s'acquittent très bien de leurs tâches**.

<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> je n'ai pas d'avis
----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	---

14. Je trouve que les autorités en charge de l'aéroport **tiennent leurs engagements**.

<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> je n'ai pas d'avis
----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	---

15. Je trouve que les autorités en charge de l'aéroport **agissent de façon honnête**.

<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> je n'ai pas d'avis
----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	---

16. Je trouve que les autorités en charge de l'aéroport **agissent dans l'intérêt des citoyens**.

<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> je n'ai pas d'avis
----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	---

17. Je trouve que les autorités en charge de l'aéroport **s'inquiètent du bien-être des citoyens**.

<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> je n'ai pas d'avis
----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	---

18. Je trouve que les autorités en charge de l'aéroport **sont à l'écoute des besoins des citoyens**.

<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> je n'ai pas d'avis
----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	---

Remarques éventuelles :

Partie IV. Données sociodémographiques et connaissance du sujet

19. Quel est votre niveau de connaissance du sujet (développement de l'aéroport civil) ?

Très peu de connaissances				De très bonnes connaissances		
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7

20. Je suis : un homme une femme

21. Veuillez sélectionner votre âge :

- 18-25 ans 26-35 ans 36-45 ans 46-55 ans
 56-65 ans 66-75 ans plus de 75 ans

22. Vous concernant, quel est le niveau de formation le plus élevé achevé ?

- École obligatoire
 Apprentissage professionnel
 Maturité (gymnasiale ou professionnelle)
 Haute école spécialisée, haute école pédagogique
 Université, EPF
 Autre : _____

23. Je suis un employé / une employée du secteur public : oui non

24. Quel niveau de confiance accordez-vous au système politique suisse en général ?

Très faible					Très élevé		Sans avis
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/>

25. Au niveau cantonal, de quel parti vous sentez-vous le plus proche ?

- Les Verts Parti libéral-radical (PLR)
 Parti socialiste (PS) Union démocratique du centre (UDC)
 Les Verts' libéraux Je vote pour une personne, pas pour un parti
 Centre Gauche – PCS Je ne me sens proche d'aucun parti
 Parti démocrate-chrétien (PDC)

Je vous rappelle que vos données seront traitées de façon anonyme et confidentielle selon la déontologie de rigueur à l'Université de Lausanne.

Annexe 2 : Lettre d'accompagnement



Madame / Monsieur
Prénom Nom
Adresse
NPA Lieu

Lausanne, le XXX

Concerne : Questionnaire lié au développement de l'aéroport civil de Sion

Madame / Monsieur XXX,

Dans le cadre d'une recherche pour ma thèse de doctorat menée à l'Université de Lausanne, je m'intéresse à la question des politiques d'information et plus généralement à la manière dont les autorités publiques informent les citoyens. J'ai décidé de me pencher sur le cas de l'aéroport de Sion. Face au développement des activités de l'aéroport civil, il me semble très important de recueillir l'**opinion des habitants** de la commune de Sion, particulièrement exposés à cette problématique.

Votre avis est donc central dans la réalisation de cette étude, raison pour laquelle je vous serais très reconnaissant de bien vouloir consacrer 5 à 10 minutes de votre temps à remplir le questionnaire joint à cette lettre. Le questionnaire doit être retourné à l'aide de l'enveloppe préaffranchie d'ici au lundi 4 décembre 2017. Le traitement des données sera opéré de façon totalement **anonyme**.

En espérant pouvoir compter sur votre réponse, je vous adresse, Madame / Monsieur, mes meilleures salutations.

Vincent Mabillard

Annexe 3 : Lettre d'accompagnement pour les membres de l'ARAS



Aux membres de l'Aras

Lausanne, le XXX

Concerne : Questionnaire lié au développement de l'aéroport civil de Sion

Madame / Monsieur,

Dans le cadre d'une recherche pour ma thèse de doctorat menée à l'Université de Lausanne, je m'intéresse à la question des politiques d'information et plus généralement à la manière dont les autorités publiques informent les citoyens. J'ai décidé de me pencher sur le cas de l'aéroport de Sion. Face au développement des activités de l'aéroport civil, il me semble très important de recueillir l'**opinion des membres de l'Association des riverains** de l'aéroport de Sion, particulièrement exposés à cette problématique.

Le Comité de votre Association, à qui j'ai présenté mon projet, soutient ma démarche et s'est occupé de l'expédition de ce courrier, afin d'assurer la protection de vos données personnelles.

Votre avis est donc central dans la réalisation de cette étude, raison pour laquelle je vous serais très reconnaissant de bien vouloir consacrer 5 à 10 minutes de votre temps à remplir le questionnaire joint à cette lettre. Le questionnaire doit être retourné à l'aide de l'enveloppe préaffranchie d'ici au 31 janvier prochain. Le traitement des données sera opéré de façon totalement **anonyme**. Vous avez toutefois la possibilité de me laisser vos coordonnées à la fin du questionnaire, si vous souhaitez participer à un entretien permettant d'approfondir la thématique au printemps prochain.

En espérant pouvoir compter sur votre réponse, je vous adresse, Madame / Monsieur, mes meilleures salutations.

Vincent Mabillard

Annexe 4 : Table de codage

<i>Dimension</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Items</i>	<i>Codage</i>
Exposition à l'information Questions 2-4	Transparence active	Information reçue	1 item	1 - 5
		Consultation de l'information	1 item	1 - 5
	Transparence passive	Demande aux autorités ou au préposé	1 item	0 - 1
Transparence perçue Questions 6-9	Accès	Accessibilité	1 item	1 - 7
	Quantité	Complétude	1 item	1 - 7
	Qualité	Compréhensibilité	1 item	1 - 7
	Timing	Temporalité	1 item	1 - 5
Fiabilité perçue Questions 10-18	Échelle de fiabilité perçue	Compétence	3 items	1 - 7
		Intégrité	3 items	1 - 7
		Bienveillance	3 items	1 - 7
Variables de contrôle Questions 1, 19-25	Variables sociodémographiques	Genre	1 item	0 - 1
		Age	1 item	1 - 7
		Formation	1 item	1 - 5
		Employé du secteur public	1 item	0 - 1
		Sensibilité politique	1 item	1 - 6
		Association des riverains (ARAS)	1 item	0 - 1
		Connaissance du sujet	1 item	1 - 7
Variable additionnelle Question 5	Source d'information	Support de consultation du sujet	1 item	0 - 1

Annexe 5 : Analyse factorielle exploratoire, exposition à l'information et transparence perçue

	Composante	
	1	2
Accessibilité	.879	
Complétude	.845	
Compréhension	.784	
Temporalité	.698	
Consultation		.892
Information reçue		.764



Access to information in Benin: a case study

International Review of Administrative
Sciences
0(0) 1–18

© The Author(s) 2018
Reprints and permissions:
sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav
DOI: 10.1177/0020852318762039
journals.sagepub.com/home/ras



Vincent Mabillard

University of Lausanne, Switzerland

Bellarminus G. Kakpovi

Ministry of Sports, Benin

Bertil Cottier

Università della Svizzera Italiana, Switzerland

Abstract

Transparency is nowadays at the top of the agenda for most governments. The number of countries that have adopted a law on access to administrative documents is on the rise. Access to information laws do not provide a substitute for transparency, but they may signal the willingness of a government to increase openness. So far, most studies have focused on states where such laws exist, especially in Europe and North America, while very little research has been conducted in Africa. This contribution is intended to capitalise on previous research to present the case of Benin. Research questions focus on the development of access to information, barriers to an introduction of a stronger law in that country and the administration's expectations regarding transparency. Data are based on interviews with civil society organisations, an official in charge of access to administrative documents in Benin and several employees of the national administration. Findings show how contextual and institutional differences shape transparency reforms, the importance of the issue of global awareness and access, and how current practices influence the approach towards access to administrative documents in Benin.

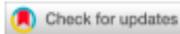
Points for practitioners

The case of Benin shows how openness can be fostered by the media, members of the parliament and civil society organisations. The combined action of these diverse stakeholders, also supported by regional and international partners, can lead to increased

Corresponding author:

Vincent Mabillard, Université de Lausanne, Bâtiment l'IDHEAP, Lausanne, 1015, Switzerland.
Email: vincent.mabillard@unil.ch

Annexe 7 : The complex relationship between transparency and accountability. A synthesis and contribution to existing framework



Article

The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks

Vincent Mabillard and Raphael Zumofen

Swiss Graduate School of Public Administration, University of Lausanne, Lausanne, Switzerland

Public Policy and Administration
2016, Vol. 0(0) 1–19
© The Author(s) 2016
Reprints and permissions:
sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav
DOI: 10.1177/0952076716653651
ppa.sagepub.com

Abstract

Accountability and transparency are of growing importance in contemporary governance. The academic literature has broadly studied the two concepts separately, defining and redefining them, putting them into various frameworks, and sometimes mistakenly using them as synonyms. Curiously, the relationship between the two concepts has been studied only by a few scholars with preliminary approaches. This theoretical article focuses on both concepts, attempting first to describe them, taking into account the various evolutions in the literature and recent developments, and also the first attempts to link the two concepts. In order to show a new approach linking the concepts, theoretical situations in which the concepts are linked are portrayed, demonstrating the need to reconsider the relationship between transparency and accountability. Consequently, a new framework amending the most recent approaches is presented, theoretically delimited and exemplified through practical cases.

Keywords

Accountability, answerability from public bodies, public governance, public management, transparency

Introduction

In contemporary society, the prevalence of accountability and transparency has been growing, presenting challenges to administrations. The two concepts, widely

Corresponding author:

Vincent Mabillard, Swiss Graduate School of Public Administration, University of Lausanne, Lausanne CH-1015, Switzerland.

Email: vincent.mabillard@unil.ch

Annexe 8 : Transparency and trust in government. A two-way relationship

Martial Pasquier, Vincent Mabillard: Transparency and Trust in Government: A Two-Way Relationship.
Yearbook of Swiss Administrative Sciences 2015: Pages 23–34

Transparency and Trust in Government: A Two-Way Relationship

Vincent Mabillard, Martial Pasquier
Université de Lausanne, IDHEAP, 1015 Lausanne, Suisse

This paper investigates the complex relationship between transparency and trust. If trust in government is most of the time regarded as a positive effect of transparency, it should also be considered as a factor influencing citizens' perceptions of transparency, and not only as a result of transparency measures. Moreover, the principles underpinning transparency policies, especially accountability and trust, have not been widely tested empirically yet. This article proposes some paths of research regarding the effect of administrative transparency on citizens' trust in government in the Swiss context.

Keywords: Administrative transparency, Citizens' trust, Governance, Switzerland

1 Introduction

Transparency is now considered as a moral imperative in all democratic systems. It has been developed as a norm of governance in both public and private sectors, as shown by the recent scandals in public administrations and private entities (e.g. the French Minister Cahuzac who lied about the existence of an account in Switzerland, horse meat scandal, the clandestine surveillance program of the United States National Security Agency). Calls for more transparency in management are now frequent, and their supporters think of it both as a remedy against all forms of corruption and as a crucial element of any accountable government (Etzioni, 2010). Therefore, transparency has become very difficult to criticise. Two main reasons seem to justify this normative point of view within the public sphere: On the one hand, the right to know has been raised as a fundamental human right in most Western societies, making transparency an essential factor of this evolution. On the other hand, transparency has been praised for its effects on the management of the administration and their citizens (Pasquier, 2014). Indeed, transparency is supposed to have a positive impact on four dimensions. First of all, supporters of transparency reforms often claim that corruption will be reduced. Secondly, they argue that administrations will be more efficient. As a result of a more transparent system, they will finally assume that transparency will increase citizens' participation and trust in government.

This article is based on this last assumption and will examine the complex relationship between transparency and trust in government. The main goal of the article is to examine if a higher level of transparency directly leads to more trust in government, as most countries, international institutions and NGOs now



Transparency and Trust in Government (2007–2014): A Comparative Study

Vincent Mabillard, Martial Pasquier

Abstract

This article exposes contemporary approaches to transparency and trust. It explores the links between the two concepts in 10 countries between 2007 and 2014, using open-data indexes and access-to-information requests as proxies for transparency. So far, most studies have focused on conceptual models, specific aspects of transparency in particular case studies or have compared legal frameworks from different countries. Here, data about citizens' requests to get access to administrative documents have been gathered. This dataset, combined with existing indexes on open data and government, has enabled us to establish a national ranking, particularly useful in a comparative perspective. Data about trust have been collected from reports published by international organisations. Key findings prove that there is no sharp decline of trust in government in all countries considered in this article. They also tend to show that transparency and trust in government are not systematically positively associated. Therefore, this article challenges the common assumption, mostly found in the normative literature, about a positive interrelation between the two, where trust in government is conceived as a beneficial effect of administrative transparency. Finally, it suggests that mis(trust) may be considered a key driver of transparency and would as such call for more transparency from public bodies.

Keywords

Transparency, freedom of information, open data, trust in government, public administration

1. Introduction

The link between transparency and ethics seems rather straightforward: as organisations are held accountable and citizens have access to information, which may

Annexe 10 : The less transparent, the more attractive? A critical perspective on transparency and place branding



Original Article

The less transparent, the more attractive? A critical perspective on transparency and place branding

Received (in revised form): 7th October 2016

Vincent Mabillard

is a PhD Candidate and Research Assistant at the Swiss Graduate School of Public Administration (IDHEAP), University of Lausanne, Switzerland. His current work focuses on transparency and citizens' trust in public authorities. Before his enrolment at IDHEAP, he worked as a program coordinator at the Institute for Cultural Diplomacy (ICD), Berlin, Germany.

Renaud Vuignier

is a PhD Candidate and Research Assistant at the Swiss Graduate School of Public Administration (IDHEAP), University of Lausanne, Switzerland. His research focuses on public marketing, place marketing and place branding, particularly on the potential effects of place brands on attractiveness. Before his enrolment at IDHEAP, he worked as an academic associate at the Embassy of Switzerland in Washington, D.C.

ABSTRACT According to recent surveys, transparency has become a key issue in business decisions. Foreign firms increasingly view transparent economic policies as crucial in their investment planning. Evidence has shown that clear and predictable environments play an important role in companies' decisions to develop their activities in a specific place. Nowadays, place branding scholars and practitioners alike call for more transparency and responsibility in branding strategies, assuming that trust, enhanced by transparency, is needed to improve the attractiveness of a place. In a study by a major consulting firm, investors in Switzerland specifically mentioned stability and transparency as the most important location factors. However, the country scores poorly in terms of financial transparency. This paradox reveals a degree of confusion about the nature of transparency, which is addressed in this article. We argue that, while transparency of the regulatory framework can effectively improve the attractiveness of a place, opacity of legal requirements may also attract foreign investors. In this sense, transparency of and required by the rules can be at odds. A nuanced approach to transparency and a more detailed analysis are needed to provide a clearer explanation of the relationship between transparency and the attractiveness of a place.

Place Branding and Public Diplomacy (2017). doi:10.1057/s41254-016-0051-5

Keywords: place branding; transparency; investment; attractiveness; marketing; Switzerland; nation branding; country branding

Correspondence:
Renaud Vuignier
IDHEAP Swiss Graduate
School of Public Administration,
University of Lausanne,
Bâtiment IDHEAP, 1015
Lausanne, Switzerland
E-mail: Renaud.Vuignier@unil.ch

Annexe 11 : Administrative openness and diversity in the Swiss municipalities: How does local autonomy influence transparency practices?



Article

International
Review of
Administrative
Sciences



Administrative openness and diversity in Swiss municipalities: how does local autonomy influence transparency practices?

International Review of Administrative
Sciences
0(0) 1–17

© The Author(s) 2019

Article reuse guidelines:

sagepub.com/journals-permissions

DOI: 10.1177/0020852318823278

journals.sagepub.com/home/iras



Nicolas Keuffer

University of Lausanne, Switzerland

Vincent Mabillard

University of Lausanne, Switzerland

Abstract

The increasing demand for transparency has recently fostered greater openness within public administrations. Considered as an essential tool of good governance, transparency helps reinforce the perceived legitimacy of authorities. At the same time, local autonomy has been increasingly embraced in recent decades and recommended by many international institutions. This article combines these two concepts and seeks to highlight the causal relationship that binds them. Given its diversity, Switzerland offers fertile ground for assessing the influence of local autonomy on information-dissemination practices through a comparative perspective. To do so, this article has adopted a mixed approach, based on the creation of a transparency index for two Swiss cantons and on interviews conducted with elected officials from 16 municipalities. The results show, on the one hand, that transparency practices diverge sharply between Swiss municipalities and, on the other hand, that autonomy does have an influence on the degree of transparency at the local level. They encourage further reflection on local government practices and methods to measure what they mean for relations between authorities and citizens.

Corresponding author:

Vincent Mabillard, Swiss Graduate School of Public Administration (IDHEAP), University of Lausanne, Switzerland.

Email: vincent.mabillard@unil.ch