IV. La gouvernance publique aux Pays-Bas

In: Annuaire des collectivités locales. Tome 26, 2006. pp. 165-181.

Citer ce document / Cite this document :

Van Twist Mark J.W., Van Montfort C.J. IV. La gouvernance publique aux Pays-Bas. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 26, 2006. pp. 165-181.

doi : 10.3406/coloc.2006.1748

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_2006_num_26_1_1748

IV. LA GOUVERNANCE PUBLIQUE AUX PAYS-BAS¹

M.J.W. VAN TWIST et C.J. VAN MONTFORT²

L'une des évolutions importantes qu'ont connues les Pays-Bas ces dernières années a été une augmentation du nombre d'entités de dépendance réciproque. Afin de mettre en œuvre ses politiques, l'administration néerlandaise doit s'appuyer de plus en plus sur d'autres entités. L'administration est l'une des composantes d'un réseau toujours en expansion ; elle doit fonctionner dans un contexte où coexistent un certain nombre d'autres organismes, qui ont chacun un intérêt différent et qui dépendent tous les uns des autres pour la réalisation de leurs buts. Bon nombre de ces organismes (publics ou privés) ont également des structures en réseau. Les organismes gouvernementaux sont composés de ministères, qui sont chacun composés d'unités et de sous-unités semi-autonomes dont les intérêts légitimes individuels peuvent entrer en conflit. Plus important encore, pour réaliser leurs politiques, les administrations (centrales et/ou locales) doivent travailler avec diverses entités privées et organisations de la société civile, ainsi qu'avec des organismes publics non ministériels autonomes et détachés du gouvernement. L'on peut noter un nombre croissant de réseaux (de mise en œuvre des politiques) publics-privés aux Pays-Bas dans lesquels les par-

1. Traduit de l'anglais par Christelle Santelli.

2. Le professeur et docteur M.J.W. Van Twist est doyen de la Netherlands School of Government à La Haye et professeur de partenariat public-privé à la Faculty of Management de la Radboud University à Nimègue. Il est également membre du conseil de la Cour des comptes néerlandaise. – Le docteur C.J. Van Montfort est audit manager à la Cour des comptes néerlandaise. Il a travaillé de manière temporaire à l'université de Tilburg, au Scientific Council for Government Policy et au National Council for Public Administration. Il est professeur invité dans plusieurs universités des Pays-Bas et a publié des ouvrages sur la démocratie, la responsabilité publique et la bonne gouvernance.

tenaires, centralisés et décentralisés, publics et privés, ministériels et non ministériels, doivent travailler ensemble et dépendent réciproquement les uns des autres.

Dans le contexte d'une société moderne, où les administrations font partie d'un réseau complexe dans lequel elles doivent accomplir leurs missions, un glissement vers une « démocratie dramatique » (dans laquelle les médias réagissent immédiatement et violemment aux [supposés] incidents et crises du secteur public) est apparu au cours de ces dix dernières années. En outre, une méfiance croissante envers l'administration et le secteur public en général émerge dans l'opinion. Dans le même temps, les administrés demandent plus de qualité dans les services publics. Les administrations aux Pays-Bas sont fréquemment sous pression pour obtenir de meilleurs résultats avec moins de ressources.

Ces caractéristiques et ces évolutions ont requis une attention croissante vis-à-vis de la gouvernance publique et ont engendré la demande d'une surveillance et de structures publiques de contrôle renforcées et meilleures (Van Twist, 2000). Cela devrait améliorer la qualité des services publics, leur légitimité et la confiance des administrés dans leur administration.

Un facteur qui complique cette situation réside dans le fait que de nombreuses missions publiques dans notre société en réseau sont fréquemment réalisées par des organismes qui se trouvent en dehors de l'administration (centrale ou locale). Ils sont placés sous la responsabilité des organismes publics non ministériels (RWT). Ces RWT ont investi considérablement dans l'amélioration de la responsabilité publique et dans la surveillance interne au cours des dix dernières années. Dans les paragraphes suivants, nous décrirons un certain nombre de promesses d'évolution et d'initiatives qui ont été faites par le gouvernement néerlandais, ainsi que par les RWT néerlandais. Nous nous concentrerons sur le rôle de la responsabilisation publique en tant que composante d'une bonne gouvernance publique. Pour décrire l'état des lieux, nous utiliserons différents rapports de la Cour des comptes néerlandaise³.

I) Gouvernance

Il existe différentes façons de définir la gouvernance publique ou la bonne gouvernance publique (voir par exemple : A.M. Kjaer, 2004 ; Pierre et Guy Peters 2000 ; Rhodes, 2000 ; Hirst, 2000 ; voir également les définitions des différentes

3. Les « organismes publics non ministériels » sont notre traduction (en anglais : N.d.T.) de la notion néerlandaise de *rechtspersonen met een wettelijke taak*. La Cour des comptes néerlandaise n'utilise pas la notion plus répandue d'« organismes publics autonomes » (*zelfstandige bestuursorganen* – ZBO's), mais lui préfère l'expression *rechtspersonen met een wettelijke taak* (RWT, entités de droit dont les missions sont définies par la loi), parce que les missions publiques peuvent aussi être assurées par des organismes privés (non ministériels).

organisations internationales⁴). Dans cet article, nous nous concentrerons sur la gouvernance publique, que nous pouvons définir comme le système de gestion, de contrôle, de responsabilisation et de surveillance au sein des organismes du secteur public, et entre eux. La finalité d'un système de gouvernance est d'améliorer l'efficacité et l'effectivité des organismes publics. Dans cet article, nous considérerons le devoir de rendre des comptes (*accountability*)⁵ comme un aspect important d'une bonne gouvernance.

L'International Federation of Accountants (IFAC) distingue trois principes de gouvernance dans le contexte du secteur public : ouverture, intégrité et responsabilisation.

— L'ouverture est requise pour s'assurer que les acteurs du marché puissent avoir confiance dans les processus de décisions et dans les actions des entités du secteur public, dans la gestion de leurs activités et dans les individus qui les composent. Le maintien de l'ouverture à travers une consultation significative des acteurs du marché et la communication d'informations complètes, claires et soignées, conduisent à une action effective et opportune, et sont ainsi conformes aux vérifications nécessaires.

— L'intégrité est composée de l'action directe et de la complétude. Elle est fondée sur l'honnêteté, l'objectivité et des standards élevés de bienséance et de probité dans l'aménagement des ressources et des fonds publics, ainsi que dans la gestion des affaires d'une entité. L'intégrité dépend de l'effectivité du cadre de contrôle, ainsi que des standards personnels et du professionnalisme des individus composant l'entité.

— Le devoir de rendre des comptes fait référence, d'une part, à la mesure dans laquelle les entités du secteur public et les individus qui les composent sont responsables de leurs décisions et de leurs actions, ce qui inclut l'aménagement des fonds publics et tous les aspects de l'accomplissement de leurs missions, et, d'autre part, à la mesure dans laquelle ils se soumettent aux vérifications externes appropriées. La responsabilisation est réalisée lorsque tous les acteurs ont une compréhension claire de ces responsabilités et lorsque les rôles sont clairement définis dans le cadre d'une structure solide. En effet, le devoir de rendre des comptes correspond à l'obligation d'assumer la responsabilité dont on a été investi.

4. Voir :

— UNDP, Governance for sustainable human development, janvier 1997 (www.magnet.undp.org/policy/default.htm) ;

— UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2002 (www.unescap.org/huset/gg/governance.htm) ;

— OECD/PUMA, Principle elements of good governance (www.oecd.org/document, « Public governance and territorial development ») ;

— EU, European governance. A white paper, 25 juillet 2001 (http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf, « Principle elements of good government »).

5. Le mot anglais *accountability* n'a pas de traduction exacte en français. Selon le contexte, il peut être traduit par contrôle (l'autre face de l'obligation de rendre des comptes), responsabilité ou devoir de rendre des comptes. (N.d.E.).

Cela est aussi évidemment un lien entre la gouvernance et la réalisation d'objectifs. La réalisation de certains objectifs pour le compte des acteurs du marché est la base de l'existence de chaque organisme. Le but de la gouvernance est de créer des garanties qui permettent de réaliser ces objectifs, en vue d'une responsabilité de gestion à cet égard. Pour atteindre ce but, un organisme devrait être dirigé et contrôlé, et il devrait être responsable envers les acteurs du marché pour ses performances. Dans de nombreux cas, ces missions sont assurées par un superviseur qui est désigné pour le compte des acteurs du marché. La gouvernance est ainsi composée de la gestion, du contrôle, de la surveillance et de la responsabilité.

En conformité avec l'IFAC, nous considérons que la responsabilité envers le public constitue une part importante du cycle de gouvernance. Pour les organismes publics non ministériels (RWT), la responsabilité envers le public est chose complexe. En effet, les RWT sont responsables envers un certain nombre de groupes en même temps : ministres, régulateurs internes et leurs propres clients ou usagers, la société en général, ce qui inclut des clients potentiels et des observateurs critiques. Chacun de ces partenaires a des besoins spécifiques d'information, et chaque ligne de responsabilité a sa propre finalité. De plus, chaque partenaire a sa propre façon de réagir lorsque quelque chose ne va pas. Par exemple, les clients et les observateurs critiques pourraient réagir avec une loyauté réduite, tandis qu'un ministre ou un régulateur interne pourrait intervenir directement en donnant des instructions, en imposant des sanctions, en réalisant des changements ou d'autres actions similaires.

II) Organismes publics non ministériels : l'état des lieux

1) Gouvernance externe

De nombreuses missions légales sont réalisées par des organismes ou des institutions extérieures à l'administration (locale et/ou centrale). Les exemples de tels organismes incluent notamment les institutions de l'éducation et les forces de police régionales. Il existe environ 3 200 de ces institutions aux Pays-Bas, et ensemble, elles dépensent environ 109 milliards d'euros de fonds publics, dont 35 milliards proviennent du budget de l'administration centrale et 74 milliards, des contributions et des charges de la Sécurité sociale.

Au milieu des années 1990, il s'est avéré qu'une brèche s'était formée dans le système de contrôle des dépenses publiques et de la réalisation par les organismes qui opèrent à distance de l'administration centrale des missions qui leur sont confiées. Cette brèche était la conséquence du processus par lequel certaines fonctions du gouvernement avaient été transférées à des organismes indépendants, limitant ainsi la responsabilité ministérielle.

En 1995, la Cour des comptes néerlandaise (NCA) a constaté les défauts de la procédure selon laquelle les ministres se déchargent de leurs responsabilités. Le gou-

vernement de l'époque prit de vives mesures, tout comme le fit le gouvernement qui suivit. Tout d'abord, ils firent la liste de tous les RWT et adoptèrent des instructions pour la rédaction d'une législation les régissant. La législation suivit, notamment avec la loi de finances pour 2001 et le projet de loi-cadre sur les « organismes publics autonomes » (ZBO). La loi de finances pour 2001 a également conduit à une amélioration majeure dans l'information à propos des RWT, qui fut alors incluse dans le budget. La formulation de la part du gouvernement d'un plan de surveillance (dernière version 2005) et d'évaluations, tant de la politique en matière de RWT que de dispositions pour la surveillance, représente également un pas important. De plus, l'introduction d'une nouvelle façon de préparer le budget et de tenir la comptabilité, basée sur la performance (l'opération « De la politique par le budget à la politique par la responsabilité ») s'est conclue par des améliorations dans le système de surveillance et de compte rendu des RWT, en particulier concernant leurs performances et leur gestion opérationnelle.

2) Informations relatives aux performances et régularité

Du point de vue de la gouvernance, il est important pour les RWT de rendre compte de leurs performances et de leurs résultats. Depuis le budget annuel de 2004, il a été demandé aux ministres d'utiliser de manière substantielle les données des performances des RWT dans leurs budgets et rapports publics annuels. De nombreux RWT (environ quatre cinquièmes du total) communiquent les informations concernant leurs performances dans les rapports publics. Seule une petite proportion (environ un huitième), par ailleurs, fournit des informations concernant les effets de ces performances. Il existe une grande diversité dans ses rapports.

Dans de nombreux cas, ni les RWT ni les ministères ne savent comment définir et mesurer leurs performances, ni même comment établir le sérieux des données. La régularité, la gestion opérationnelle et la performance sont souvent rapportées dans différents documents. De notre point de vue, il serait souhaitable, pour la gestion d'un organisme opérationnel, de faire un rapport unique sur la régularité, la performance, les éléments essentiels de sa gestion et comment il s'est acquitté de ses obligations. En 2004, une enquête approfondie effectuée par la Cour des comptes néerlandaise a révélé l'existence d'un certain nombre de problèmes qui demeurent dans le système de gouvernance concernant les informations relatives aux performances :

- dans quelle mesure les rapports du RWT fournissent-ils les informations requises par le ministère ;

- l'utilisation des informations relatives aux performances dans la surveillance du RWT ;

- les mesures pour assurer le sérieux et la validité des informations relatives aux performances.

Les informations concernant la régularité (qui justifie environ les deux tiers des deniers publics dépensés par les RWT) sont rapportées dans une certaine mesure. Presque tous les RWT remettent des rapports annuels qui sont accompagnés du rapport d'un commissaire aux comptes qui atteste de leur exactitude. Un nombre croissant de RWT rend compte de manière spécifique de la régularité. La formulation des déclarations de régularité varie énormément. Même si cela ne constitue pas une atteinte à la législation existante, ce n'est pas souhaitable à long terme. Actuellement, le contexte exact des déclarations est souvent peu clair. Bien que presque tous les RWT prennent maintenant des mesures garantissant la certitude de la régularité de la collecte et de la dépense des fonds publics, des litiges sont nés par rapport aux critères utilisés pour évaluer la régularité.

3) Surveillance

De nombreux plans et orientations politiques concernant la surveillance des RWT ont été développés au fil du temps. Les choix qui ont été faits par les ministères lors de la mise en place des exigences imposées aux RWT et lors de la formulation du besoin d'information pour l'accomplissement de leurs tâches de surveillance, sont souvent flous, tout comme le sont les raisons pour lesquelles les ministères ont fait ces choix. Un débat public courant aux Pays-Bas concerne l'étendue et la nature des informations que les ministères devraient recevoir à propos de la gestion opérationnelle des RWT.

La Cour des comptes néerlandaise participe de manière influente au débat. La Cour des comptes considère que l'organe exécutif (responsable politique) concerné devrait avoir des informations concernant les aspects importants de la gestion opérationnelle des RWT (Netherlands Court of Audit, 2004). Le responsable politique devrait examiner quels sont les points de la gestion opérationnelle qui doivent être assurés :

- la régularité de la collecte et de la dépense des fonds ;
- la continuité des performances à réaliser ;
- l'intérêt public.

La Cour des comptes souligne que beaucoup reste encore à faire pour améliorer la surveillance de la gestion opérationnelle dans les RWT. Trop peu d'efforts ont été faits pour établir un lien avec la responsabilité ministérielle relative à des points particuliers. Dans leurs activités de surveillance, les ministères attachent peu d'attention, voire aucune, à d'importants critères tels que l'analyse explicite des risques, la continuité des résultats qui doivent être fournis et l'intérêt public. Avec le niveau actuel d'information, seuls quelques ministres (en tant que responsables politiques) seront en mesure de fournir à la Chambre des députés des informations concernant l'importance de certains aspects particuliers de la gestion opérationnelle des RWT qui sont sous l'autorité du ministre.

4) Gouvernance interne : comités de surveillance

Le débat à propos d'une bonne gouvernance au sein des RWT s'est concentré sur les travaux du modèle du comité de surveillance et, plus particulièrement, sur l'amélioration des performances tant du comité de surveillance que de l'organe exécutif. L'introduction répandue du comité de surveillance dans le secteur public néerlandais – un modèle qui, sous plusieurs points de vue, ressemble au modèle standard néerlandais du secteur privé – a concentré l'attention sur le renforcement de la responsabilité des dirigeants des organismes publics au niveau le plus élevé. Environ la moitié des RWT disposent de comités de surveillance ou de comités d'usagers (ou les deux). Cela représente un changement majeur depuis les années 1990, lorsque de tels comités étaient virtuellement inexistantes.

Un comité de surveillance est un organe interne composé de membres externes, dont la tâche principale est de contrôler les stratégies, les politiques et l'accomplissement des missions dont l'organisme est investi par la loi. Il n'y a pas de cadre juridique général pour les comités de surveillance du secteur public tel que celui défini dans le Code civil pour son équivalent du secteur privé. Le modèle du comité de surveillance dans le secteur public dérive du modèle du secteur privé. Beaucoup de ces comités ont des devoirs et des pouvoirs qui ressemblent à ceux de leurs équivalents commerciaux. Certaines personnes sont membres de comités de surveillance tant du secteur public que du secteur privé.

En dépit de ces ressemblances, cependant, il existe une différence importante en termes de position juridique. Les obligations et les pouvoirs du comité de surveillance d'une société à responsabilité limitée sont définis dans le Code civil (volume 2, articles 158-164). Cela comprend également des dispositions régissant la composition, la durée d'exercice et la suspension des comités de surveillance du secteur privé, ainsi que les informations qu'on leur demande de communiquer.

Par opposition, il n'existe pas de législation uniforme régissant les comités de surveillance du secteur public. Chacun a son propre ensemble de règles et de règlements. Malgré les efforts qui ont été faits pour rendre plus transparents le rôle et l'activité de tels comités en matière de santé, d'éducation et de logement, les différences révèlent que les notions administratives de gouvernance d'entreprise publique diffèrent d'un secteur à l'autre. Cependant, des mesures législatives pour les secteurs publics et semi-publics ont été annoncées ; elles visent l'un des aspects de la gouvernance d'entreprise : les salaires des dirigeants.

Les comités de surveillance ont un rôle important à jouer dans la problématique de la gouvernance au niveau des RWT. En tant que dirigeants d'un organisme public, les membres de l'organe exécutif sont également responsables de la transparence et de la responsabilisation au regard de l'efficacité et de la légitimité. Les comités de surveillance ont également un rôle important à l'égard des responsabilités des RWT. Les responsabilités des ministres (en tant que responsables politiques) sont toutefois différentes. Un ministre doit s'assurer que les arrangements administratifs d'un secteur particulier fonctionnent vraiment. En d'autres termes, les ministres doi-

vent toujours être en mesure de vérifier que les RWT opèrent de manière efficace et légitime, sans devoir compter sur l'organe exécutif et sur le comité de surveillance pour obtenir ces informations. Les ministres ne doivent pas dépendre des comités de surveillance. Il ne suffit pas de limiter le rôle du ministre (en tant que responsable politique) au « méta-suivi » (par exemple : « Il y a un comité de surveillance, donc tout va bien »). Les ministres qui souhaitent utiliser les conclusions et les verdicts des comités de surveillance doivent s'assurer que leur travail est d'une qualité suffisante pour appuyer les décisions ministérielles. En d'autres termes, la pertinence de la contribution du comité de surveillance doit pouvoir être vérifiée par rapport au travail du ministre. Le ministre pourrait jouer un rôle dans ce processus, qui pourrait être plus rigoureux selon que les intérêts du RWT divergent de ceux du ministre. Après tout, la fonction première du comité de surveillance est de servir les intérêts du RWT. Bien que les relations avec le comité de surveillance puissent faire partie du suivi du RWT de la part du ministre (la « chaîne de régulation fermée »), ces relations devraient être clairement définies.

Les missions et les responsabilités des comités de surveillance diffèrent largement selon les secteurs (par exemple, la protection de la santé ou le logement), et il y a même des différences entre les comités au sein d'un même secteur. Il s'agit plus d'une coïncidence historique que de l'effet d'une politique gouvernementale bien pensée. Le gouvernement manque encore fréquemment d'une opinion claire et d'une politique concernant la bonne gouvernance dans le secteur non marchand. Un sujet de débat d'actualité est de savoir si la loi doit ou non réglementer la position des comités de surveillance et leur responsabilité – et si oui, si un cadre juridique général doit être établi ou si une législation spécifique doit être adaptée à chaque secteur concerné.

D'autres sujets de discussion portent sur les rapports entre les ministres et les comités de surveillance, et sur la question de savoir que faire en cas de dysfonctionnements dans les comités de surveillance. En réalité, il est souvent difficile d'intervenir, et il n'y a pas de discipline de marché.

5) Comités de surveillance : dilemmes en perspective

De notre point de vue, les comités de surveillance dans le secteur public et dans le secteur non marchand peuvent contribuer à une bonne gouvernance, lorsqu'ils sont en mesure d'offrir une réflexion critique concernant les actions et les considérations du (des) dirigeant(s), ainsi que de formuler des recommandations. Cependant, comprendre comment le comité de surveillance fonctionne en pratique demeure une question cruciale. L'attitude envers le conseil d'administration est particulièrement importante ; elle devrait consister en un équilibre fragile entre conseil et contrôle, et elle devrait donc être simultanément critique et constructive.

Cela est seulement l'un des dilemmes que doivent affronter les comités de surveillance. D'autres dilemmes offrent un aperçu de la position quelque peu paradoxale des comités de surveillance dans le secteur public et le secteur non marchand.

Un comité de surveillance doit trouver un équilibre entre l'intérêt de l'organisme, l'intérêt des acteurs clés du marché et l'intérêt public. Les intérêts qui devraient prévaloir en cas de conflit d'intérêts n'apparaissent pas clairement au départ. De nombreux RWT sont en grande partie indépendants par rapport aux politiques et aux subventions des administrations centrale et locales. Un comité de surveillance doit avoir le courage de prendre des décisions difficiles et de poser des questions critiques, et il doit disposer des connaissances nécessaires afin de pouvoir interpréter des informations financières. D'un autre côté, il est nécessaire d'établir une certaine distance par rapport à la gestion quotidienne et de maintenir la confiance dans les opérations internes afin d'assurer un succès à long terme.

Qui est actionnaire dans le secteur public ? Il n'existe pas d'équivalent dans le secteur public de l'actionnaire du secteur privé. La société dans son ensemble ou le ministre responsable pourrait être considéré comme des actionnaires. Un récent audit de la Cour des comptes à propos de l'activité publique d'entreprise a montré qu'en pratique, il y a peu ou pas de contacts entre les ministres et les comités de surveillance des RWT.

Le rôle et la position des comités de surveillance sont encore en évolution. De notre point de vue, un comité de surveillance peut contribuer à une meilleure gouvernance (interne) et jouer un rôle dans le système des vérifications et des équilibres. Cependant, pour réaliser cela, ils doivent aborder les dilemmes qui ont été décrits ci-dessus.

6) Le développement de codes de gouvernance

Le développement de codes de gouvernance dans différentes parties du secteur public est l'une des évolutions prometteuses qui pourrait aider à éclaircir le rôle que les comités de surveillance pourraient jouer dans les systèmes de gouvernance interne des organismes publics et non marchands. Aux Pays-Bas, il s'est produit au cours des dix dernières années un développement de standards de responsabilité et de contrôle à partir de la base. De nombreux secteurs (par exemple, la protection de la santé, l'éducation et le logement) ont développé leurs propres standards et les ont édictés dans des codes de gouvernance. Ces initiatives peuvent partiellement être interprétées comme une réaction défensive faisant preuve d'initiative vis-à-vis de la réglementation gouvernementale en matière de contrôle et de responsabilité envers le public. En outre, les codes de gouvernance sont une réaction contre la fraude (dans le secteur de l'éducation), les performances décevantes (dans le secteur du logement) et les débats concernant les hauts salaires (chez les fournisseurs d'énergie). Il apparaît nécessaire de développer, pour les différents secteurs, des règles transparentes sur le contrôle interne, sur l'intégrité et sur la responsabilité envers le public, entre autres.

La Cour des comptes néerlandaise a analysé un certain nombre de codes de gouvernance récents (Netherlands Court of Audit, 2005) et a signalé un consensus accru concernant le rôle et la position du comité de surveillance, du comptable et de la

commission d'audit. Une grande attention doit être portée à la structure de gouvernance interne. En outre, les codes de gouvernance contiennent de nombreuses dispositions concernant l'intégrité (le cumul des fonctions, le conflit d'intérêts), la surveillance des systèmes internes de gestion des risques et le dialogue avec les acteurs du marché.

Ce qui manque, c'est une réponse à la question « comment » : comment mettre en œuvre un « contrôle intégral », comment organiser un « système de contrôle interne » effectif et efficace, comment organiser un dialogue avec les intéressés. Il convient de noter que chacun des codes de gouvernance appréhende un secteur spécifique, et aucun n'est applicable au secteur public dans son ensemble. L'image globale est ainsi quelque peu fragmentée, même si les dispositions des différents codes contiennent également des ressemblances frappantes.

III) La responsabilité envers le public

Dans cette section, nous parlerons des récents développements aux Pays-Bas en matière de responsabilité envers le public des RWT, comme un élément de bonne gouvernance.

1) Le concept de responsabilité élargie envers le public

La responsabilité envers le public est un élément de bonne gouvernance. De notre point de vue, cependant, la responsabilité envers le public ne peut contribuer à une bonne gouvernance que si elle est comprise comme allant au-delà de l'obligation formelle de rendre des comptes. Outre le côté formel et bureaucratique, la responsabilité envers le public devrait être considérée comme une partie de la communication entre l'organisme (c'est-à-dire le RWT) et les acteurs du marché. Le véritable sens des chiffres dans des documents comptables formels pourra être révélé uniquement par l'interaction entre les parties impliquées dans le processus de reddition des comptes.

Aux Pays-Bas, de plus en plus de RWT investissent dans de nouveaux procédés permettant d'améliorer la confiance de ceux avec qui ils traitent. L'un de ces procédés consiste à rendre compte, non seulement à leurs responsables politiques (ministres), mais également aux autres intéressés, en ce qui concerne les problèmes sociaux, éthiques, économiques et environnementaux (voir également Hoek, Van Montfort et Vermeer, 2006). Pour réaliser cela, ils utilisent différents instruments, tels que le *benchmarking*, les révisions externes et la certification. De plus, ils peuvent organiser des comités de surveillance (ou d'autres formes de contrôle interne) et rester attentifs aux signaux provenant de leur environnement grâce à un dialogue avec les intéressés ou les observateurs critiques.

De notre point de vue, il serait souhaitable tant pour la qualité que pour la confiance dans le secteur public que les RWT puissent s'assurer que leurs rapports publics incluent l'assurance de qualité, le dialogue avec les intéressés, les problèmes de gouvernance et la responsabilité sociale (par exemple, l'intégrité et la protection de l'environnement).

Cette problématique pourrait être résumée en ces termes : « une large responsabilité envers le public ». Dans le secteur public, une telle responsabilité devrait englober les domaines suivants :

- les finances, en y incluant leur légitimité ;
- la performance (c'est-à-dire l'accomplissement de leur mission) et ses effets ;
- la façon dont la qualité des performances et de la gestion est assurée (systèmes de contrôle qualité) ;
- les performances de l'organe exécutif et du comité de surveillance (cela fait partie de la catégorie de la gouvernance) ;
- la responsabilité sociale par rapport aux problèmes éthiques, économiques et environnementaux, en y incluant des problèmes tels que les politiques sociales et d'intégrité.

Le concept de responsabilité élargie envers le public implique donc la combinaison de plusieurs participations, sujets et objectifs. La figure 1 illustre ses différents aspects et finalités.

Figure 1

Une responsabilité élargie envers le public : participations, sujets et objectifs

Rendre compte publiquement au moyen de rapports annuels est un instrument important dans cette responsabilité élargie. En outre, les sites internet ou la communication visant des groupes spécifiques d'acteurs peuvent jouer un rôle dans la responsabilité envers le public. En utilisant les informations de manière multiple – dont plusieurs sont déjà disponibles – ainsi que des canaux bien établis tels que les rapports annuels chaque fois que cela est possible, la charge administrative liée à l'amélioration de la responsabilité envers le public ne s'alourdit pas.

L'augmentation de la responsabilité interne ou de la responsabilité envers les intéressés n'implique pas une diminution de la responsabilité envers le ministre en tant que responsable politique. Après tout, chaque forme de responsabilité a son propre objectif spécifique, et chacun devrait être ajusté en conséquence tant quantitativement que qualitativement. Les comités de surveillance sont intéressés par les informations concernant le fonctionnement du système de contrôle interne et les performances. Les clients sont intéressés par les informations concernant les performances et la qualité du niveau de service. Les clients potentiels et les groupes de pression (qui représentent [une partie de] la société au sens large) sont intéressés par le fait de savoir dans quelle mesure les RWT agissent d'une façon socialement responsable par rapport aux problèmes éthiques, économiques et environnementaux, en considérant également leurs politiques sociales et d'intégrité. Seule une quantité limitée des informations relatives à la responsabilité élargie envers le public et générées par les RWT intéresse les ministres. Ils sont intéressés principalement par les informations relatives aux finances, à la légitimité et aux aspects de la gestion qui sont importants pour la continuité des missions définies par la loi.

2) Faire face à de multiples attentes : des dilemmes en perspective

Les dirigeants (ou les conseils d'administration) des RWT sont souvent responsables de nombreux circuits différents, et ils doivent continuellement affronter le défi de s'occuper d'attentes nombreuses et diverses, constamment en évolution et fréquemment en conflits, qui existent dans un contexte de relations de responsabilité complexes et variées (Romzek, 1996, p. 97). Différents groupes d'intéressés (par exemple, les contrôleurs, la clientèle, les élus et le grand public) ont des attentes légitimes envers ce que font les RWT et comment ils le font. Leurs attentes sont traditionnellement perçues comme des revendications « de droit » à propos de l'agenda et des actions des organismes publics, étant donné qu'elles trouvent leur origine dans des sources qui sont perçues comme ayant une revendication légitime quant à l'attention et les performances des organismes publics. En pratique, il s'agit rarement d'une question de savoir si ceux qui travaillent dans des organismes sont ou non responsables de leurs performances, même si la question est souvent posée dans ces termes dans les médias populaires. La question est plutôt de savoir quel type de rapports de responsabilité est approprié lorsque les fonctionnaires doivent répondre de leurs per-

formances (Romzek, 1996, p. 113). Lorsqu'il s'agit de faire face à de nombreuses attentes provenant de nombreuses sources de contrôle (auxquelles elles sont liées à travers différents rapports de responsabilité), l'on dispose quelquefois d'un certain degré de marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de décider quelles attentes satisfaire, redéfinir, détourner, différer ou ignorer. Les défis posés par des attentes multiples, diverses, conflictuelles et changeantes peuvent frustrer les dirigeants ou les administrateurs les plus enthousiastes et les plus déterminés.

De notre point de vue, des évolutions dans le sens d'une responsabilité élargie, et plus intense, envers le public ne peut contribuer à une bonne gouvernance que si l'on porte une attention particulière aux différentes fonctions de la responsabilité :

- contribuer à un contrôle et à une surveillance démocratiques (sanctions incluses) ;
- faciliter le dialogue interne et externe, et stimuler les processus d'apprentissage ;
- défendre les réputations et les perceptions de gestion.

Ces trois fonctions comporte un certain nombre de risques, que les organismes doivent gérer. Ces risques sont représentés par la figure 2.

Si, dans une situation spécifique, les différentes fonctions de la responsabilité conduisent à créer un dilemme pour un organisme par rapport à l'organisation des processus et des procédés de responsabilité, l'organisme devrait-il traiter en priorité le contrôle des dommages ou les processus d'apprentissage, l'image ou le dialogue ? La responsabilité envers le public devrait faire face aux intérêts du public, de l'orga-

Figure 2

Fonctions et risques de la responsabilité envers le public

nisme, des clients et des politiques. Cela requiert une recherche constante de nouveaux équilibres entre les différents intérêts en jeu.

Étant donné ces fonctions différentes (et conflictuelles) de la responsabilité, travailler sur une bonne gouvernance dans les organismes du secteur public et du secteur non marchand signifie inévitablement rechercher des procédés de gestion des dilemmes complexes qui soient inhérents à la responsabilité envers le public :

— « Commander et contrôler » contre « motiver et développer » : par la reddition des comptes, s'agit-il de renforcer le commandement et le contrôle des dirigeants tenus pour responsables, ou de les motiver et de leur permettre, à eux-mêmes et à l'organisme qu'ils dirigent, de se développer ultérieurement ?

— Ouverture ou confidentialité : doit-on rendre compte de manière publique ou confidentielle ? L'opposition que ce dilemme comporte se situe entre le besoin de transparence et d'ouverture et le besoin de créer et de préserver la confidentialité et la confiance parmi les parties impliquées.

— Une information « dure » contre une information « douce » : rapporte-t-on avec une information « dure » ou avec une information « douce » ? Derrière cette question se pose celle du choix entre quantité et qualité (c'est-à-dire, entre les éléments objectifs et subjectifs de l'évaluation).

Le traitement de ces dilemmes n'est pas sans risques. D'abord, il y a le risque du paradoxe des performances et du piège de la responsabilité (Meyer et O'Shaughnessy, 1993). Selon le paradoxe des performances, il est erroné de penser qu'un organisme qui mesure activement les performances (en utilisant des données « dures ») opère forcément avec succès. Il est plausible qu'un organisme n'ait pas du tout de système de mesure des performances et obtienne d'excellents résultats. Il est également possible qu'un organisme qui mesure chaque détail obtienne des résultats médiocres. Les « pièges de la responsabilité » peuvent également surgir si de telles exigences sont posées aux projets et programmes dans le cadre de responsabilité qu'elles suscitent inévitablement l'hésitation et des précautions qui empêchent d'atteindre les objectifs de la politique pour la société.

Un autre risque lié aux rapports entre la responsabilité et les performances est le risque de « distorsion ». La distorsion fait référence à une situation dans laquelle les organismes adaptent leur conduite pour réaliser de meilleurs scores quel que soit l'indicateur utilisé sans réellement améliorer leur efficacité. Ce risque peut se manifester de différentes manières. Cela pourrait être dans l'intérêt de l'organisme d'inclure une certaine marge de manœuvre dans la formulation de ses missions, de manière à assurer que les objectifs puissent être atteints relativement facilement. De même, un organisme qui est capable d'exécuter ses missions avec facilité pourrait tendre quelquefois à réduire ses efforts de façon à ne pas être confronté ensuite à des prescriptions plus exigeantes à l'avenir. Un autre tour consiste à manipuler les chiffres de façon à obtenir une influence positive sur les scores selon les indicateurs utilisés. Un exemple bien connu de cela est le *smoothing*, en d'autres termes le fait d'étaler des sommes ou des résultats sur des périodes successives, donnant ainsi un score favorable pour chaque période prise séparément (en transférant partiellement

des scores positifs ou négatifs d'une année sur l'autre). Des actions illégitimes telles que le transfert de fonds ou la fraude font partie des manifestations les plus extrêmes d'opérations qui conduisent à une mauvaise interprétation.

Les dilemmes formulés ci-dessus comportent toujours le risque d'un mouvement d'oscillation sans fin qui donne alternativement la priorité à une solution puis à une autre. Comment les organismes font-ils face à ce risque est alors une question intéressante. À la lumière de ce qui précède, nous insisterons maintenant sur le besoin de solutions anti-dilemmes qui produisent un cadre de responsabilité robuste et stable. Sans prétention d'exhaustivité, nous présentons quelques exemples de solutions :

— Une solution qui a été observée dans la pratique consiste à distinguer différents types de comptes rendus (par exemple, des situations mensuelles, une concentration particulière sur la motivation et le développement, et des évaluations annuelles) au sein d'un même organisme, dans lequel l'accent est mis sur le commandement et le contrôle.

— L'une des façons de faire face à la friction entre l'ouverture et la confidentialité consiste à opter pour l'ouverture par rapport à certains thèmes et la confidentialité par rapport à d'autres. Une alternative pour l'organisme consiste à opter uniquement pour la confidentialité dans des situations qui requièrent la confidentialité, comme quand on parle d'individus de manière nominative.

— Il convient d'identifier les cas dans lesquels il y a une demande explicite d'information « dure », comme pour des sujets liés à l'efficacité et à l'économie des opérations. Toutefois, en ce qui concerne les thèmes relatifs à la stratégie et à la culture de l'organisme, il y a un plus grand besoin d'informations « douces ».

*
* *

L'administration n'est pas un acteur isolé. La gouvernance devrait donc être conçue comme le fait d'administrer en relation avec d'autres parties impliquées, dont les RWT. La définition de la gouvernance donnée par les Nations unies est intéressante à cet égard : « le processus de décision et le processus par lequel les décisions sont mises en œuvre (ou ne sont pas mises en œuvre) » (www.unescap.org/huset/gg/governance.htm). C'est parce que la gouvernance est le processus de décision et le processus par lequel les décisions sont mises en œuvre qu'une analyse de la gouvernance doit se concentrer non seulement sur les structures formelles et informelles qui ont été mises en place pour arriver à la prise de décisions et à leur mise en œuvre, mais aussi sur les acteurs formels et informels qui sont impliqués dans le processus de décision et dans la mise en œuvre des décisions qui ont été prises. Les autres partenaires impliqués dans la gouvernance (par exemple, les RWT) varient selon le niveau d'administration en question.

Dans le domaine de l'administration publique néerlandaise, les missions et les responsabilités se déplacent constamment entre les niveaux d'administration et entre l'administration et les institutions placées sous son contrôle. Dans le même temps, les

opinions sur le rôle de l'administration pour relier et diriger les affaires publiques sont en train de changer. Le gouvernement réduit son engagement alors qu'il maintient sa responsabilité dans des politiques telles que l'éducation, la protection et la sécurité. Les rapports entre l'administration et les partenaires privés, les organismes de la société civile et les RWT deviennent de plus en plus complexes. Le gouvernement abandonne certaines tâches à des organismes extérieurs à l'administration mais qui sont partiellement sous l'influence de l'Union européenne. Le gouvernement reste toutefois impliqué vis-à-vis de ces organismes à travers ses fonctions (de surveillance et de contrôle) de gouvernance. Les rapports en évolution entre l'administration et les organismes placés sous son contrôle rendent nécessaire d'adapter les contrôles et le cadre des responsabilités.

Dans cet article, nous avons parlé de l'attention croissante portée à la gouvernance publique aux Pays-Bas. Nous avons proposé une vision d'ensemble des évolutions récentes concernant la responsabilité envers le public et le contrôle interne des RWT. Nous avons également évoqué le concept de responsabilité élargie envers le public qui s'est développé récemment, ainsi que les dilemmes que pose ce concept pour les RWT. De notre point de vue, réussir à faire face à ces dilemmes est un enjeu central pour une bonne gouvernance.

Actuellement, il n'existe pas un concept unique, bien défini et univoque de gouvernance dans le secteur public. Cela n'est pas sans inconvénients. Des concepts différents de gouvernance peuvent mener à des rôles différents de l'administration. Ces rôles considèrent l'administration comme un joueur habile dans un réseau (la gouvernance comme travail en réseau) ; une administration qui, en premier lieu, doit réaliser des finalités politiques (la gouvernance comme nouvelle gestion publique) ; et une administration comme le créateur et le joueur d'une politique publique « chaînée » efficacement (la gouvernance comme système socio-cybernétique). L'utilisation d'un mélange (souvent implicite) des différents concepts de gouvernance comporte le risque que les idées à propos du rôle souhaitable de l'administration soient ambiguës et que des conflits de normes surgissent.

Qu'est-ce qu'une bonne gouvernance ? Est-ce si les buts sont atteints, si la régularité est assurée, si le processus politique est déterminé de façon convenable, si les mécanismes de coordination (hiérarchie, marché, etc.) fonctionnent bien ou si les clients sont satisfaits ?

Répondre aux inconvénients de normes ambiguës et conflictuelles requiert une évolution ultérieure de la vision de la gouvernance dans le secteur public, au regard des rapports entre les différentes formes de coordination (par exemple, hiérarchique, en réseau, négociation, marchés). Qu'est-ce qui est efficace et à quelles conditions ? Comment les différentes formes de coordination interagissent-elles et quel est l'impact de l'efficacité et de la réactivité de l'administration ? Quels sont les rapports entre les différentes formes de responsabilité et les instruments qualité ? Comment la responsabilité est-elle liée à l'apprentissage dans certains cas ?

La pratique quotidienne des politiques publiques aux Pays-Bas ne se fonde pas sur un concept unique de bonne gouvernance ; ce concept est plutôt un mélange, déter-

miné politiquement et historiquement, de différents concepts de gouvernance, qui sont utilisés par les différents acteurs des affaires publiques. Qu'arrivera-t-il en réaction à cette pluralité aux Pays-Bas ? Peut-on s'attendre à l'établissement de normes claires et essentielles, ou réagira-t-on à la pluralité *par la pluralité* ? Seul le temps nous le dira.

Bibliographie

- HIRST, P. (2000), « Democracy and Governance », dans PIERRE, J. (éd.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, p. 13-35.
- HOEK, F. VAN MONTFORT, C. et VERMEER, C. (2006), « Enhancing Public Accountability in the Netherlands », *OECD Journal on budgeting*, vol. 6, n° 1 à paraître.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC) (2001), *Public Sector Committee Governance in the Public Sector : A Governing Body Perspective*, Study 13.
- KJAER A.M. (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- MEYER K. et O'SHAUGHNESSY K., « Organizational Design and the Performance Paradox », dans SWEDBERG, R. (éd.), *Explorations in Economic Sociology*, New York, Russel Sage Foundation, 1993, p. 249-279.
- MINISTRY OF FINANCE (2000), *Corporate Governance in the Public Sector. Why and How*, La Haye.
- NETHERLANDS COURT OF AUDIT (2002a), *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, partie 3 (*Legal Persons with Statutory Tasks*, partie 3, résumé en anglais sur www.rekenkamer.nl), La Haye.
- (2002b), *Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak* (en néerlandais), La Haye.
- (2004a), *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak*, partie 4 (*Legal Persons with Statutory Tasks*, partie 4, résumé en anglais sur www.rekenkamer.nl), La Haye.
- (2004b), *Verbreiding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance* (*Enhancing Public Accountability*, résumé en anglais sur www.rekenkamer.nl), La Haye.
- (2005), *Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen* (*Public Entrepreneurship*, traduction complète en anglais sur www.rekenkamer.nl, en juin 2006), La Haye.
- PIERRE, J. et PETERS B. Guy, (2000), *Governance, Politics and the State*, Londres, MacMillan Press.
- RHODES, R.A.W. (2000), *Governance and Public Administration*, dans PIERRE (éd.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, p. 54-90.
- ROMZEK B.S., « Enhancing Accountability », dans J.L. PERRY (éd.), *Handbook of Public Administration* (2^e éd.), San Francisco, Jossey-Bass, 1996.
- VAN TWIST, M.J.W. (2000), « Organizing Accountability : From Best Practices to Dilemmas in Design », dans WAGENAAR, H. (éd.), *Government Institutions : Effects, Changes and Normative Foundations*, Kluwer Academic Publishers, p. 217-233.