

**La gouvernance, incluant son *contrôle*,
un *quatrième pouvoir* pour assurer une *résilience*
en temps réel du contrat sociétal.**

Jacques de Gerlache

1

*Journées « AFSCET » au Moulin d'Andé
Quelles modélisations pour le corps social ?*

21 mai 2023

Plan de la présentation

1. Contexte : la crise de confiance dans la gestion publique et ses représentants ;
2. Qu'est-ce que la gouvernance ?
3. Le concept de gouvernance au niveau international ;
3. Vitaliser les principes de gouvernance et surtout leurs outils de contrôle ;
4. Elargir les principes et procédures de contrôle d'une *gouvernance d'Etat* ;
 - 4.1. la nécessité de préciser les principes-mêmes d'une bonne gouvernance et de son contrôle ;
 - 4.2. la gouvernance de Partenariats Public-Privé : les enseignements tirés d'un cas australien ;
 - 4.3. l'importance particulière d'un système puissant de contrôle interne de la gouvernance ;
5. Quelques principes de contrôle et de suivi dans la gouvernance d'un projet ;
6. Proposition de Constitutionalisation d'un *pouvoir de gouvernance* :
une forme de *Quatrième pouvoir*.

Plan de la présentation

1. Contexte : la crise de confiance dans la gestion publique et ses représentants ;
2. Qu'est-ce que la gouvernance et son contrôle ?
3. Quelques-unes des initiatives de gouvernance existantes au niveau international ;
4. L'urgence d'une application plus efficace du contrôle des Règles de gouvernance ;
5. Une Proposition concrète : la Constitutionalisation d'un *pouvoir de gouvernance* : une forme de *Quatrième pouvoir*.



<https://controledegestion.podbean.com/e/contrôle-de-gestion-origines-et-nouvelles-tendances/>

1. Contexte : la crise de confiance dans la gestion publique et ses représentants.

- On observe un déclin progressif des pratiques de l'éthique traditionnelle : abus, scandales se multiplient et s'amplifient ;
- Les opinions publiques considèrent que les organisations sont particulièrement opaques et technocratiques posant ainsi la question de leur légitimité ;
- ce déclin crée une crise de confiance dommageable pour le bon fonctionnement, tant de l'activité politique et des institutions que celui du monde « socio-économique » ;
- la crise financière de 2008-2009 avait apporté de nouvelles lectures sur les insuffisances de la gouvernance appelant à une « *révolution copernicienne* » ;
- révolution qui ne veut pas venir car les résistances restent nombreuses au fait de faire changer les choses dans le sens que l'on juge bon pour ceux dont on défend les intérêts ;
- ceux qui disposent d'un véritable pouvoir et, à la fois contrôleurs et contrôlés ont souvent des conflits d'intérêt et ne veulent pas risquer de perdre une part de ce pouvoir.

Les 7 dimensions d'une responsabilité sociétale



Les limites à franchir ...

- L'appareil public reste jalonné de tabous, de résistances, d'entre-soi malsains et d'intérêts particuliers ;
- il existe un fréquent décalage entre le contrôle organisationnel vu par les dirigeants et celui qui est réellement mis en œuvre,
- leur faiblesse réside souvent dans l'absence de règles et moyens explicites d'en assurer le contrôle strict et fiable des pratiques du corps social ;
- c'est donc sur « l'adaptation de la configuration de gouvernance en termes de stratégie, de structure et de contrôle aux évolutions de l'environnement »² qu'il convient de porter son attention ;
- il faut donc envisager une formulation plus claire des principes de leurs formes de contrôle et d'en explicitier les modes d'application.

GOUVERNANCE PARTAGÉE



<https://blogs.mediapart.fr/669574/blog/191119/gouvernance-partagee>

(2) Donada et al <https://www.cairn.info/revue-comptabilite-contrôle-audit-2012-2-page-7.htm>

2. Qu'est-ce que la gouvernance ??

« Un ensemble de décisions, de règles et de pratiques visant à assurer le fonctionnement optimal d'une organisation, ainsi que les organes structurels chargés de formuler ces décisions, règles et pratiques, de les mettre en œuvre et d'en assurer le contrôle. »

« La gouvernance consiste à *mettre en œuvre tous les moyens* pour qu'un organisme puisse réaliser les fins pour lesquelles il a été créé, et ce de *façon transparente*, efficiente et respectueuse des attentes de ses parties prenantes.

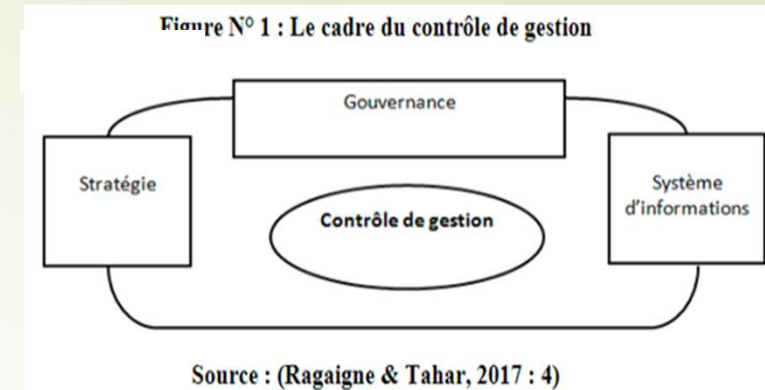
La gouvernance est donc faite de *règles d'imputabilité* et de principes de fonctionnement mis en place par un conseil d'administration pour en arrêter les orientations stratégiques, *assurer la supervision* de la direction et favoriser l'émergence de *valeurs de probité* *et d'excellence* au sein de l'organisation. »

Yvan Allaire

Le contrôle de la gouvernance

Comme l'analyse Henri Bouquin² :

- la **dimension "performance" de la gouvernance est négligée**. il s'agit pourtant d'«une des clés de la gouvernance, un levier essentiel manœuvré par les dirigeants, la composante la plus subtile du contrôle interne » ;
- le **contrôle de gestion ne peut être considéré comme un simple processus top-down** fondé sur une approche causale des principes de gouvernance ;
- l'articulation gouvernance/contrôle doit **s'appuyer sur une instrumentation formelle** qui fonctionne sur un mode systémique et qui repose sur une perception *interactive* du contrôle de gestion.



Comment contrôler une gouvernance ?



<https://afrimag.net/bonne-gouvernance-meilleurs-afrique-selon-chandler/#prettyPhoto/0/>

- La régulation actuelle est fondée sur une **coopération multilatérale** qui met en jeu des institutions et des pratiques ancrées dans la culture et l'histoire de chaque acteur, qui concourent à son hétérogénéité ;
- la gouvernance actuelle repose alors souvent sur un modèle de « clubs » qui exercent leur influence sur les décisions des organisations ;
- L'évolution des normes auxquelles sont soumises les institutions supérieures de contrôle appelle donc à un suivi plus rigoureux et constant des évolutions méthodologiques dans la pratique des audits de performance ;
- La multiplication des acteurs chargés de missions de contrôle et d'évaluation au sein des services publics nécessite alors de mettre en place un meilleur partage des informations et une concertation sur la planification des contrôles.

<https://view.genial.ly/5e0f0812a2f46b0f57327ed5/interactive-content-gouvernance-dossier-documentaire>

A qui et à quoi doit s'appliquer un contrôle de gouvernance ?

10

- Dans le contexte de la logique démocratique plus participative qui émerge aujourd'hui, la **gouvernance doit mieux et plus directement impliquer les diverses « parties prenantes »** ;
 - pour **garantir l'impact et l'efficacité des démarches évaluatives**. il importe de recourir au rapprochement des bénéficiaires finaux ;
 - ceci **dans le suivi *en temps réel* des responsabilités et des pratiques** liées aux programmes d'actions des « représentants du peuple » et des « administrations » des organisations concernées ;-
- dans un contexte de complexification des problèmes publics, cette évolution **ne doit pas être seulement et purement méthodologique** :
 - elle se loge dans **un débat sociétal plus global** posant la question de **l'articulation entre les connaissances** des experts et celles des parties prenantes à propos des enjeux concernés.

L'évaluation de la gouvernance des politiques publiques.

11

Un des enjeux dans l'évaluation des politiques publiques réside dans une tension entre :

- **une technocratisation de l'État**, où l'évaluation serait, *au nom de la complexité du monde* et de la **spécialisation** des savoirs, exclusivement une affaire d'experts et de spécialistes ;
- et **le débat démocratique**, où l'évaluation doit permettre au peuple un **contrôle** sur ses élus et ses représentants.

► Pour répondre aux objectifs généraux en termes *d'équité, de légitimité, d'égalité, de transparence et de démocratisation*, elle doit se décliner selon **plusieurs modalités complémentaires** :

- le **pilotage** et la **gestion** : suivre l'exécution des actions ;
- l'**audit** et la **correction** : dans le but de réduire les risques ;
- le **contrôle** et la **sanction** : qui visent la *conformité à la réglementation* ;
- la **décision stratégique** : pour optimiser les effets par rapport aux besoins et pour expliquer les écarts entre effets attendus et atteints.

Trois des dimensions d'une gouvernance et de son contrôle

- **LA TRANSPARENCE** qui fait référence à la divulgation précise et opportune de tous les éléments, qu'ils touchent les finances, la performance ou autres, pour l'organisation dans son ensemble ou pour une décision particulière.
- **LA RESPONSABILITÉ** qui prend de nombreuses formes :
 - *En interne*, elle peut être administrative ou financière ;
 - *En externe*, elle peut être de nature juridique, professionnelle, personnelle ou politique/électorale ;
- **LA DÉMOCRATIE** qui fait référence à une organisation ayant des processus électoraux en place ainsi qu'à la participation des parties prenantes aux processus décisionnels et de contrôle d'une organisation.

la transparence aidant ainsi une organisation à être démocratiquement responsable.

Entre *bonne gouvernance* et *bonne administration*.

- A la différence de la **gouvernance**, la « *bonne administration* » est en elle-même **un concept juridique**, inscrit à la fois dans les textes internationaux et dans l'ordre juridique de plusieurs Etats ;
- Ce principe repose sur des **droits procéduraux clairement identifiables**, dont la violation présumée peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal ;
- Selon un *rapport européen*, il doit donc être tenu compte de cette différence de nature, la **bonne gouvernance** ne pouvant donc être assimilée comme telle à une simple « *bonne administration* » ;
- le rapport souligne bien que **l'obligation de rendre compte de ses actions de bonne administration est bien une condition essentielle de la bonne gouvernance** ;
- Il souligne qu'elle devrait **renforcer l'obligation** de rendre compte de leur gestion, promouvoir un contrôle rigoureux et améliorer l'encadrement, la gestion et la supervision de l'organisation.

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_27/SR_GOVERNANCE_FR.pdf

3. Le concept de « bonne gouvernance » au niveau international

14

- Aux niveaux international et national, l'utilisation et le contenu exact du concept de « *bonne gouvernance* », **reste flou et aucune définition ne fait l'objet d'un consensus** ;
- Selon l'étude de la **Commission de Venise** sur les notions de « *bonne gouvernance* » et de « *bonne administratio* », **très peu d'Etats européens semblent avoir intégré la notion de bonne gouvernance** dans leur législation ;
- Il est à remarquer que, pour AUCUN des droits évoqués par la Commission, n'est encore mentionné explicitement la nécessité d'un contrôle du respect de leur *efficience* et de leur *effectivité* !
- Aucun Traité du Conseil de l'Europe ne mentionne nommément la *bonne administration* et aucune Constitution en Europe, n'énonce un droit à la bonne gouvernance ni ne la mentionne en tant que *principe* ;
 - Cette absence reflète **l'influence limitée** à l'origine et à la nature du concept et qu'elle a exercée jusqu'à présent sur les ordres juridiques nationaux ;
 - dans les **ordres juridiques nationaux**, la *bonne gouvernance* n'a **presque jamais été utilisée**, que ce soit au niveau constitutionnel ou législatif, ou même dans la jurisprudence.

L'obligation de « *rendre compte* » en matière de gouvernance au niveau international

- L'obligation de « *rendre compte* » est un élément essentiel de la **gouvernance**, surtout dans le secteur public ;
- des dispositifs qui font partie intégrante de la gouvernance ont été mis en place par la *Commission européenne* pour **garantir que les effets escomptés pour les parties prenantes sont définis et obtenus** ;
- les principes du *Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission* (COSO) expriment le fait que l'organe directeur « ***fait preuve d'indépendance vis-à-vis du management*** et qu'il surveille la mise en place et le bon fonctionnement du dispositif de *contrôle interne* » ;
- L'IFAC la définit comme étant « *le processus par lequel les entités du secteur public, ainsi que les personnes qui les composent, sont tenues responsables de leurs décisions et actions, y compris de leur gestion des fonds publics et de tous les aspects de la performance, et se soumettent à un contrôle externe approprié.* »



<https://fondationguiemann.org/la-bonne-gouvernance-de-quoi-sagit-il/>

La notion de « *Nouvelle Gestion Publique* » (NGP)

Entreprises au sein de nombreux États de l'OCDE, la notion de *Nouvelle Gestion Publique* constitue l'émergence d'un paradigme influant des réformes administratives ;

Elle peut être comprise comme **l'application dans la sphère publique** de techniques de management et formes organisationnelles *inspirées du secteur privé* ;

Elle s'articule sur la base de **différents principes** parmi lesquels :

- la séparation entre décision stratégique et gestion opérationnelle ;
- la décentralisation et la subsidiarité ;
- la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives ;
- la focalisation sur les produits,
- l'introduction de mécanismes de marché ;
- l'orientation vers les usagers (clients).

L'initiative du FMI en matière de normes et de codes de bonne gouvernance

- En 1998, dans le cadre d'un « *effort international ayant pour ambition d'établir les principes de bonne gouvernance* devant présider à l'amélioration de l'architecture du système financier international » le FMI a établi un « *Code de bonnes pratiques* » et publié un « *Manuel sur la transparence des finances publiques* » ainsi qu'un « *Guide pour la transparence des recettes des ressources naturelles* » ;
 - cette initiative « étant considérée comme l'art de produire systématiquement à la fois plus d'unité et plus de diversité :
 - ce concept est également évoqué dans celui de *Gouvernance multi-niveaux* proposé par le *Groupe de travail sur la gouvernance* du *Comité européen sur la Démocratie et la Gouvernance* (CDDG) ;
- né en Europe de **l'entrecroisement des théories de la science politique et de l'analyse de l'action publique**, il renvoie de plus en plus à *l'art de la gestion (des affaires publiques)* et de la gestion des *interactions multi-niveaux* susmentionnées.

www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf . www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/guidf.pdf
<https://rm.coe.int/gt-g-2023-4f-document-d-information-sur-la-gouvernance-multiniveaux-27/1680aa54e2>

La gouvernance au sein de la *Commission européenne* (1/2)

- Selon un *Rapport spécial sur la gouvernance européenne*, la **Commission n'établit aucune déclaration annuelle sur la gouvernance** ou sur le contrôle interne, pratique mise en œuvre par la plupart des États membres ;.
- Les estimations, par les différentes DG, du **niveau de dépenses irrégulières ne sont pas fondées sur une méthodologie cohérente** et depuis 2013, *la Commission* reconnaît que les dépenses de l'UE sont affectées par **un niveau significatif d'erreur** ;
- **Les comptes annuels ne donnent pas une vue globale de la gouvernance à la Commission**, ni de sa performance ou de sa stratégie à l'égard des risques susceptibles de compromettre la réalisation de ses objectifs.
- Les informations clés sont dispersées dans des documents établis aux niveaux de l'institution et des DG et présentées séparément pendant toute l'année (*souvent trop tard pour pouvoir être pris en considération lors de l'audit des comptes annuels*).

La gouvernance au sein de la *Commission européenne* (2/2)

- La législation de l'UE impose pourtant aux organismes chargés de gérer des fonds de l'UE de **vérifier les dépenses de façon rigoureuse** ;
- et la Commission dispose à ce titre de **nombreux agents qui travaillent dans les domaines de l'audit et du contrôle** ;
- la Commission accorde **une attention toute particulière à la «*capacité de correction*»**, à savoir à la **possibilité de rejeter une déclaration de dépenses** après l'acceptation initiale par la Commission ;

par contre :

- une **attention moindre** est donnée à la quantification et à **l'analyse de la nature des erreurs qu'elle détecte** ;
- le document «*Protection du budget de l'UE*» ne comporte **aucune estimation du niveau d'irrégularité présent dans les demandes de remboursement**, initiales ou approuvées.

La « *Procédure préalable à l'infraction* » (*EU Pilot*)

- Lorsque la *Commission européenne*, malgré ses efforts de prévention et son soutien aux États membres, constate une possible violation du droit de l'Union, **elle peut décider de recourir à une procédure préalable à l'infraction, appelée *EU Pilot*.**
- cet outil peut être utilisé lorsqu'il est susceptible **d'aboutir à une mise en conformité plus rapide** qu'une procédure d'infraction formelle :
 - il permet à la *Commission* de résoudre un certain nombre de cas **sans qu'il soit nécessaire de passer à une procédure d'infraction** ;
 - elle peut également s'avérer utile dans les cas où la *Commission* souhaite **recueillir des informations factuelles ou juridiques nécessaires pour mener à bien son évaluation**. Cela peut être le cas, par exemple, si les questions en jeu sont de nature technique.
- **lorsque l'infraction est bien démontrée**, évidente ou reconnue par l'intéressé ou pour des questions plus sensibles ; , la *Commission* passe alors à une ***Procédure d'infraction***.

4. L'urgence d'une application plus efficace du contrôle des Règles de gouvernance

- Dans le contexte actuel de nécessité urgente de transformation et de régénération de l'aptitude des entités représentatives à (se) diriger légitimement et à agir efficacement, **la régénération des principes et pratique de gouvernance est donc un domaine particulièrement critique.**
- **Quelle que soit la nature des principes de gouvernance** (*la rémunération des dirigeants, la composition et la forme du conseil d'administration, le cumul des mandats des administrateurs, etc.*), **il est donc important d'associer « conformance » et « performance » dans l'articulation gouvernance/contrôle de gestion.**
- Cela implique **des méthodes *inter-* et *trans-* disciplinaires**, pour ne pas dire *systemiques*, ce '*mot-dit*', en mesure d'intégrer et d'analyser **la diversité irréductible des relations et modalités d'exécution de pouvoir(s).**
- Cela non seulement au sein des fonctions et responsabilités publiques, mais **aussi au sein des entreprises et des diverses organisations** (*associations, ...*) **de la société civile.**

Les acquis de la *Réforme des audits* de la Commission

Les dispositifs mis en place pour garantir que les effets escomptés pour les parties prenantes sont définis et obtenus font partie intégrante de la gouvernance² ;

- Jusqu'à la réforme, le **contrôleur financier de la Commission** était responsable de l'approbation de **toutes les dépenses** mais en 2015 la Commission a supprimé les capacités d'audit interne ;
- l'une des premières étapes du processus de réforme a été la création par la Commission d'un **comité de suivi des audits** composé d'une **majorité de membres externes et indépendants** ;
- le passage d'un système d'approbation préalable centralisée vers **un système comportant une responsabilité décentralisée et une obligation de rendre compte a posteriori** a été l'un des principaux fondements de la réforme
- la **Charte du Comité de suivi des audits** (CSA) comporte des règles destinées à mieux préserver l'indépendance de ses différents membres ;
 - elle **oblige ces derniers à déclarer leurs intérêts** et à renoncer à se prononcer lorsque le CSA examine un rapport d'audit concernant leurs services ;
 - les opérations effectuées **en dehors de la Commission relèvent de la responsabilité des unités** chargées de la vérification *ex post* au sein des DG gérant les fonds en cause. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_27/SR_GOVNANCE_FR.pdf

(2) ; document GGPS de la Commission européenne,

Conclusion du *Rapport spécial de la Cour des comptes européenne* sur la gouvernance de la Commission

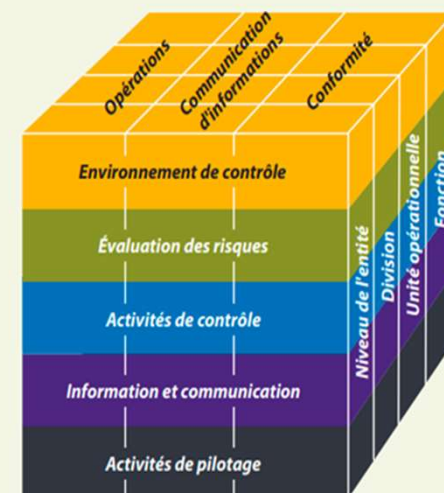
- Parmi les recommandations du rapport « *La gouvernance à la Commission européenne est-elle conforme aux meilleures pratiques ?* »² figure celle de publier dans les comptes annuels ou dans les informations qui y sont jointes :
 - un **niveau d'erreur estimatif** fondé sur une méthodologie cohérente;
 - d'actualiser et **publier régulièrement ses modalités de gouvernance**,
 - puis **expliquer son choix des structures et des processus** en fonction du cadre établi;
 - de faire du CSA un comité d'audit composé **d'une majorité de membres indépendants et externes**.
 - puis étendre son mandat afin qu'il couvre la gestion des risques, la communication d'informations financières, ainsi que **les travaux et les résultats des unités chargées de la vérification ex post et ceux des directions d'audit**.

(2) https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_27/SR_GOVERNANCE_FR.pdf

Les recommandations du *Rapport spécial de la Cour des Comptes européenne*²

Parmi celles-ci figurent celles :

- **de publier**, dans les comptes annuels ou dans les informations qui y sont jointes, **un niveau d'erreur estimatif fondé sur une méthodologie cohérente** ;
- **d'actualiser** et de **publier régulièrement ses modalités de gouvernance** ;
- **d'expliquer son choix des structures et des processus** en fonction du cadre établi ;
- de faire du CSA un comité d'audit composé **d'une majorité de membres indépendants et externes** ;
- puis d'étendre son mandat afin qu'il **couvre la gestion des risques**, la communication d'informations financières, ainsi que **les travaux et les résultats des unités chargées de la vérification ex post et ceux des directions d'audit**.



Source: 2013 COSO Internal Control – Integrated Framework.

© Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Tous droits réservés.

(2) *La gouvernance à la Commission européenne est-elle conforme aux meilleures pratiques ?* »

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_27/SR_GOVERNANCE_FR.pdf

Pour combler les lacunes, les propositions récentes de la *Commission européenne*

- Des **propositions législatives** (avril 2023) visent à remédier aux lacunes du cadre actuel par la mise en œuvre « *la réforme la plus complète des règles de gouvernance économique de l'UE depuis la crise économique et financière* ».
 - Ainsi les standards de contrôle interne de la *Commission* ne traitaient pas directement du risque de **fraude**, alors que cela est requis (principe 8 du cadre COSO) ;
- un **rôle accru** de ces règles requiert en particulier **des garanties plus élevées en matière d'indépendance et de ressources** ;
 - elles mettront en place **un régime plus strict pour le contrôle de l'application des règles** afin de garantir le respect des engagements pris par les États membres dans leurs plans budgétaires structurels à moyen terme.
- la Directive modifiée intégrera donc **de nouvelles exigences visant :**
 - à **renforcer l'indépendance de ces institutions budgétaires** ;
 - à **améliorer leur accès** aux données ;
 - à **accroître leurs capacités techniques** et leur obligation de rendre compte.
 - À ce que les États membres présentent des **rapports d'avancement annuels** afin de permettre **un suivi et un contrôle plus efficaces** de la mise en œuvre des engagements souscrits dans leur plan
 - **Renforcer les mesures coercitives.**

Tout pouvoir sans contrôle rend
fou.

Alain

www.citation-celebre.com

5. Dépasser systématiquement les limites actuelles des pratiques de gouvernance :

Une proposition concrète ...

Concrétiser formellement la gouvernance comme un réel *quatrième pouvoir*

- A la différence des pratiques judiciaires ne pouvant s'exercer qu'à *posteriori*, il se confirme que c'est donc bien, **un pouvoir de gouvernance et ses moyens de contrôle** qui devrait être *constitutionalisé* au sens propre du terme,
- Un **pouvoir** qui pourrait mieux élaborer et **formaliser** les *Valeurs* et *Principes* éthiques mais aussi les pratiques devant guider les dispositions *législatives (lois et décrets d'application)* en matière de gouvernance.
- Celles permettant **d'assurer en temps réel ce suivi opérationnel** (« *monitoring* ») de la conformité des pratiques de gestion *exécutive* au respect de Valeurs qui les sous-tendent,
 - *que ces pratiques soient institutionnelles, politiques, sociales, écologiques, économiques et/ou financières*
- Reste la question de savoir si, dans le cadre de moyens techniques-rationnels de contrôle des comportements mieux définis, **les gouvernements seraient effectivement disposés à renoncer à la possibilité d'agir librement et relativement « hors contrôle externe »** dans leur structure organisationnelle socio-politique ...

Des contrôles de gouvernance *en temps réel* existent ...

28

Parmi bien d'autres :

- celui du **contrôle aérien** ;
- celui du **respect des règles de circulation routière** ;
- celui du **fonctionnement des centrales nucléaires** ;
- celui des **installations industrielles** ;
- celui de **la navigation d'un paquebot** ;
- celui de **manifestations publiques** ;
- ...



Les moyens d'un *pouvoir de contrôle* des pratiques de *gouvernance* (1/2)



<https://www.essentiel-gestion.fr/contrôle-financier/>

- Articulé étroitement avec le *pouvoir judiciaire*, ce pouvoir de contrôle de la gouvernance assurerait ***en temps réel*** le suivi opérationnel de la **pleine conformité des pratiques institutionnelles ou publiques aux normes établies** ;
- mais ce *pouvoir de gouvernance* s'exercerait :
 - au travers d'un ***directoire de gouvernance*** autonome dans ses pratiques ;
 - via une forme de **police de gouvernance** ;
 - lui-même réglementé par un « ***code de pratiques et de sécurité*** » assurant sa stricte régulation.
- cela évitant de devoir, dans certaines limites, passer par la case judiciaire.

Les dispositions d'un contrôle de gouvernance (2/2)

30

- Ces dispositions seraient donc **matérialisées sous une forme de « Code de la gouvernance »** associé à celui de ses **fonctions de contrôle** en mesure de dresser des « *procès-verbaux* » et des sanctions telles des « amendes » ou des « retrait de permis » ;
- Ce contrôle *en temps réel* en serait donc assuré par des "**agents de contrôle des pratiques**", comparables aux agents de circulation et aux officiers de police judiciaire ;
- **une telle police de gouvernance** relevant d'un **Directoire** qui pourrait être organisé au sein d'une **Cour des comptes des pratiques opérationnelles de gouvernance ; forme de Cour des comptes éthiques** » ;
- Celle-ci assurant les liens coordonnés avec les pouvoirs législatif et exécutif et en particulier la cohérence avec le **pouvoir judiciaire**.
- **Autres pouvoirs** qui, dans leurs pratiques, seraient eux aussi soumis aux contrôles de ce **pouvoir de gouvernance**.

Les processus de contrôle de cette gouvernance



<https://www.essentiel-gestion.fr/contrôle-financier/>

- Pour ce qui en est en particulier des autorités publiques et des administrations, ce *code de gouvernance* serait donc **opérationnellement articulé**, comme dans les nombreuses dispositions relevant de l'application des règles de la circulation routière sur les voies publiques, autour :
 - de "*permis de conduire*" homologuant les « *conducteurs* » et « *véhicules* » de missions opérationnelles relevant de responsabilités institutionnelles ;
 - de *signalisation* et d'*indicateurs* de leur suivi opérationnel et financier : cartographie, priorités, limitations, interdictions, « feux de régulation » de leurs mouvements, ... ;
 - de *l'identification en temps réel d'infractions* prises, telles des flagrant délits de « *contraventions* » ;
 - de *sanctions d'exécution immédiate* telles des « *amendes* », des suspensions de permis, voire à des « *arrestations* » d'activités et un suivi judiciaire selon leur nature, leur gravité et leurs conséquences.

Disposer de *bons indicateurs* est alors essentiel.

- Le contrôle de l'efficacité du processus de gouvernance sera rendu possible grâce à l'identification d'un certain nombre d'indicateurs- clés de performance et de KPI qui lui seront propres ;
- les informations fournies par de tels indicateurs est ce qui rend possible de suivre les performances du projet et de ses exécutants et de détecter ses éventuelles dérives ;
- Ces KPI doivent donc être **spécifiques, mesurables, atteignables, pertinents et opportuns** ;
- Ils peuvent alors être regroupés dans un **tableau de bord**, qui constitue alors le véritable outil de pilotage du projet.



<https://infologo.ch/it-geneve/la-gouvernance-des-donnees-chapitre-5-le-contrôle/>

<https://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/declarationdeparissurlefficacitedelaide.htm>
<http://www2.institut-gouvernance.org/docs/note3.pdf>

Elaboration des conditions de « légitimité » des indicateurs et de l'évaluation de la gouvernance.²

Le renseignement des indicateurs et le système d'évaluation de la gouvernance doivent s'appuyer sur un « *système démocratique* » au sens où il doit être permis :

- **une liberté d'accès à l'information** et une liberté d'expression ;
- **de veiller à l'équilibre des pouvoirs et des contrôles croisés** horizontaux. Ceci vient compléter la séparation des pouvoirs entre la production de procédures et de règles, l'inspection, le contrôle et l'exécution des règles (ex. S'appuyer sur les apports de l'audit interne) ;
- **une participation d'élus du personnel de manière libre et autonome**, équitable et officielle ;
- **un respect des droits civiques**. L'exercice du pouvoir doit respecter la loi. L'organisation doit respecter la loi et respecter les droits des travailleurs et des parties prenantes impactées par son activité ;
- **un pouvoir de gouvernance effective**. Ceci signifie que les instances telles que le Conseil d'Administration (CA) par exemple ait un pouvoir effectif et ne soient pas dominées par d'autres instances de décision extérieures à l'Organisation ;
- **une expression des parties prenantes** internes et externes

(2) **Myriam Merad** Les indicateurs de gouvernance des organismes publics en réponse aux enjeux du développement durable
https://www.researchgate.net/publication/235937231_Les_indicateurs_de_gouvernance_des_organismes_publics_en_reponse_aux_enjeux_du_developpement_durable

Le choix de ces indicateurs opérationnels et pertinents

34

Vers la fin des années 1990, **des systèmes de calcul** ont été proposés permettant d'agrèger ou combiner des informations hétérogènes provenant de sources différentes pour **produire de premiers indicateurs globaux (ou KPI) de gouvernance** :

- la **gouvernance** de l'organisation ;
 - les **droits humains** ; les relations et **conditions de travail**
 - **l'environnement** ;
 - la **loyauté des pratiques** ;
 - les questions relatives aux **citoyens et consommateurs** ;
 - **les communautés** et le développement local
- La base de données des « *Indicateurs mondiaux de la gouvernance* » inclut ainsi plus de 300 variables individuelles recueillies par plus de trente organisations qui disposent chacune de leur propre méthode et de leur propre échelle statistiques ;
 - La faiblesse d'une méthodologie agrégative de ces indicateurs réside cependant dans le fait qu'elle ne permet pas d'opérer une distinction entre les diverses dimensions de chaque indicateur.
 - On retrouve aussi 12 KPI dans **la La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide** de l'OCDE qui a pour objet de fonder plus concrètement les efforts de développement.

La nécessité d'un *tableau de bord de gestion opérationnel*

- ▶ intégrant les informations synthétiques matérialisées au travers **d'indicateurs pertinents**, le *tableau de bord de gestion opérationnel du contrôle de la gouvernance* renfermera alors tous les renseignements indispensables à la *gestion en temps réel* de ces activités de contrôle ;
- ▶ **à la différence d'un tableau de bord stratégique**, la dimension de cet outil est **le court terme** ;
 - ▶ il donne à ses utilisateurs la **possibilité de modifier au besoin les comportements** et permet de participer à la performance de l'organisation par leurs actions individuelles ;
 - ▶ **réactif**, il peut donc **intégrer les décisions correctives** à prendre pour améliorer la situation ;
- ▶ Au travers de ses indicateurs pertinents et véridiables, un tel *tableau de bord* est aujourd'hui **l'outil le plus utilisé dans les grandes entreprises** pour véhiculer l'information utile aux intéressés,
 - ▶ Ceci pour prendre à tous les niveaux de hiérarchie les décisions qui s'imposent et envisager les réactions et **les actions correctives nécessaires** ;
 - ▶ La maîtrise de ces éléments que sont les coûts et budgets, les tableaux de bord et les reporting, permet en effet à une entreprise de **maîtriser et d'améliorer sa productivité** et de préserver sa compétitivité.

La pratique du contrôle de l'application des règles de gouvernance, entre *capacité d'engagement* et *confidentialité des données*.

- Comme pour toute activité de contrôle, la **capacité d'engagement** est une des clés de la réussite car elle permet au régulateur de **rendre crédible la menace de contrôle et de sanctions** ;
 - Il est donc souhaitable que le régulateur soit capable de s'engager sur **une proposition détaillée relative aux services attendus, au calendrier envisagé et aux modalités de contrôle et de sanctions des différentes parties**.
- L'une des principales critiques, dite « *démocratique* », d'une gouvernance responsable réside alors dans **la confidentialité propre à certaines données** ;
 - Une possibilité est de décider, dans le respect de la loi, de **pousser à des pratiques d'open data** concernant certaines de ces données, ce qui peut **allier intérêt et respect** de toutes les parties prenantes ;
 - mais **cela reste un sujet sensible, en particulier pour les entreprises**, certaines sociétés préférant aujourd'hui ne pas communiquer leurs données, y compris celles dites « agrégées ».

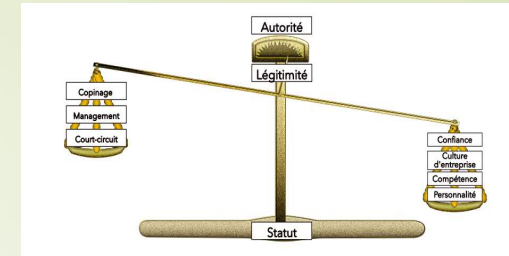
Les modalités de conformité juridique et institutionnelle de l'établissement d'un tel *pouvoir de gouvernance*



<https://sdanc88.com/obstacle-au-controle-le-tribunal-rappelle-la-legitimite-de-la-restriction-financiere/>

- La nécessité d'une (r)évolution à la fois constitutionnelle et réglementaire pourrait être soutenue, sinon **par une majorité parlementaire**, sans doute réticente à se voir ainsi sous contrôle permanent, par une pétition puis **une initiative publique tel un référendum** exprimant auprès de ses représentants une volonté citoyenne à ce sujet ;
- Ses principes et modalités resteront alors **à être établies par les experts juridiques et autres spécialistes des domaines concernés** et validées par les autorités compétentes ;
- il sera essentiel notamment de **s'assurer des limites de ce pouvoir complémentaire** ;
 - notamment **qu'il ne constitue pas en soi des menaces d'atteinte aux libertés fondamentales** des individus et des organisations concernées ;
- il s'agira donc de **définir strictement ces limites**, comme sont définies les limites des pratiques policières et judiciaires **dans un régime démocratique** ;

La nécessité d'un *contrôle de gestion indépendant*



<https://www.emovera.fr/legitimite/>

- Un contrôle de gestion indépendant revêt une importance majeure et tient lieu **d'instrument en mesure d'assurer la bonne gouvernance et ses modalités de contrôles** ;
- Intégrant un organisme externe aux organisations concernées de **contrôle organisationnel et de gestion**, il permettra aux gestionnaires d'organisations et de projets d'en assurer l'efficacité et la régularité des pratiques tout en assurant la coordination entre toutes les composantes parfois décentralisées ;
- Il confère alors la possibilité de **contrôler les réalisations, de clarifier les décisions et d'adopter les moyens de redresser les erreurs**.
- il permet ainsi de **vérifier aussi si les objectifs de chacun des responsables vont dans le même sens** que ceux de l'organisation.
- Plus global qu'un contrôle par *audits* ponctuels qui sont plus analytiques et détaillés, il serait rythmé par un **rapport mensuel** centré sur les points considérées comme critiques.
 - Des méthodes permettant de *quantifier* la précision relative des sources individuelles de données et d'indicateurs globaux ont été testées par la *Banque mondiale* pour 6 dimensions de la gouvernance.

La contrôle opérationnel de pratiques d'auto-gouvernance

39

- Muni des lignes directrices de la *norme ISO 26000* précédemment évoquées et qui servent de référence à plusieurs labels et certifications, il est possible pour une organisation **de s'auto-évaluer** par rapport à un référentiel d'exigences qu'elle se serait construit elle-même ;
- Cela lui permet aussi **de se faire évaluer** (ou *d'évaluer des tierces parties, fournisseurs par exemple*) par rapport à une liste d'exigences propres, ou **par rapport à un référentiel d'exigences de portée plus générale construit par ailleurs** ;
- Dans ce dernier cas, la **qualité de la signature de l'évaluateur est prépondérante.**



<https://creativesociety.com/fr/event/lautogouvernance-publique-dans-une-societe-construcitrice>



<https://in-fi-ne.com/legitimite-dans-tous-ses-sens-de-la-personne-au-formateur/>

Rendre compte de la performance globale d'un projet

- ▶ Un rapport régulier permet de mettre en évidence en temps réel les problèmes qui nécessitent une attention particulière et ainsi :
 - **de contrôler les paramètres du projet au travers des tableaux de bord d'indicateurs** et ainsi mesurer la progression du travail et identifier les problèmes ;
 - **de contrôler ainsi ses performances que sont sa portée et les mesures de sa réussite.** Les indicateurs permettent de suivre le calendrier, les efforts et les coûts et s'assurer qu'ils s'alignent sur le plan du projet ;
 - **de contrôler et gérer la documentation des données du projet**, ce qui permet aux parties prenantes d'être impliquées, d'atténuer les problèmes et d'informer d'éventuels autres projets ;
 - **de suivre la participation des parties prenantes** : En positionnant et en communiquant avec l'équipe de projet, on vérifie que les responsables du projet restent impliqués et concentrés sur leur tâche ;
 - **D'anticiper les risques potentiels tout au long de la durée du projet** pour éviter ces problèmes et permettre d'atténuer les impacts négatifs sur le calendrier et le budget du projet ;
 - **de faire prendre des mesures correctives** pour contrôler et suivre ces modifications jusqu'à la résolution de problèmes et jusqu'à la phase de clôture du projet ;

J'ai des comptes à rendre à qui déjà ?
Ah oui... À personne !

<https://fr.linkedin.com/in/zora-baroudi-40ba13136>

**Tout cela dit, en matière de contrôle(s)
du respect des règles de gouvernance,
*l'essentiel donc reste à faire ...***



<https://partenaire-bpi.sudouest.fr/gouvernance-un-levier-de-performance-et-de-confiance/>

Jacques de Gerlache

Merci de vos critiques, remarques et suggestions ...