

Un code pour la gouvernance publique : le modèle danois

Par **Carsten Greve**, professeur, Copenhagen Business School, International Center for Business and Politics • cg.cbp@cbs.dk
Elisabeth Hvas, Deputy Permanent Secretary, ministère danois des Finances • ehv@fm.dk
Solvejg Schultz Jakobsen, Head of Management and Policy Coordination Office, Local Government Denmark • SSJ@kl.dk
et **Jens Qvesel**, Senior Advisor, Office for Leadership Policy, State Employer's Authority, ministère danois des Finances • jqv@perst.dk
Traduit de l'anglais

Un récent projet mené au Danemark peut aider à comprendre l'environnement stratégique dans lequel se trouvent les cadres dirigeants du secteur public. En mai 2005, un nouveau code de gouvernance publique a été publié au Danemark¹. Ce code, constitué de neuf recommandations-cadres, résulte d'un processus de réflexion de deux ans auquel ont participé activement les dirigeants du secteur public et plusieurs équipes de chercheurs internationaux en management public. Le code est original, c'est-à-dire que ses recommandations sont applicables aux trois paliers de gouvernement, national, régional et local (approximativement 460 cadres dirigeants) alors qu'habituellement, un tel code est destiné à un seul ordre de gouvernement. Le ministère danois des Finances, les gouvernements locaux du Danemark (association des gouvernements locaux) et les régions danoises (association des régions) sont à l'origine de ce code.

Pourquoi et comment les dirigeants du secteur public danois ont-ils élaboré un code de gouvernance publique? De quelles manières un tel code peut-il les aider à devenir de meilleurs gestionnaires et de meilleurs leaders? Dès sa parution, le code fut immédiatement considéré par le gouvernement danois comme un outil devant guider le travail des cadres dirigeants du secteur public. Ausculter ses propres performances et juger la qualité de son leadership et les moyens de le bonifier représentent un défi individuel stimulant pour chaque responsable.

L'objectif poursuivi par cet article est de présenter le code danois de gouvernance publique et d'évaluer sa contribution aux connaissances actuelles de la gouvernance. Il répond à trois questions: un code de gouvernance publique était-il nécessaire? En quoi consiste-t-il? Quelles sont ses forces et ses faiblesses? L'article est structuré comme suit: les défis posés à la gouvernance publique sont passés en revue et rapprochés de la nécessité d'un code spécifique à la gouvernance publique. Nous présentons ensuite le code danois lui-même avant de discuter de sa pertinence par rapport à l'état actuel des connaissances en matière de gouvernance. Enfin, en conclusion, nous exposons un point de vue « perspective » sur l'effet plus large que pourrait avoir le code danois de gouvernance publique.

■ LES THÉORIES DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

La littérature scientifique sur la gouvernance a longuement fait état des nombreux défis auxquels le secteur public doit faire face. On citera ici, parmi les plus connus, le contrôle et l'ingérence croissants de la sphère politique par le biais de stratégies de communication politique, la coopération de plus en plus étroite avec le secteur privé, la globalisation de la production de services publics et son internationalisation dans le cadre de l'Union Européenne et d'autres accords internationaux. La recherche universitaire sur l'administration et le management public résume ainsi ces défis: comment orienter et guider l'action publique dans un contexte d'incertitude et de changement constant?

La gouvernance est désormais un concept largement accepté, même si le sens précis que recouvre ce terme

¹ Pour plus d'information sur le code et le projet qui fut à son origine, consulter le site Web www.publicgovernance.dk

fait encore l'objet de débats (Peters et Pierre, 2000; Rhodes, 2000). Il existe en effet plusieurs gouvernances: la gouvernance d'entreprise, la gouvernance sociopolitique, la gouvernance vue comme un ensemble de réseaux auto-organisés, la bonne gouvernance, la gouvernance inspirée par le nouveau management public (Kooiman, 2000; Rhodes, 1997). Les spécialistes nord-américains de l'administration et du management public ont hissé la gouvernance au rang de nouveau concept holiste capable, s'il est utilisé de manière adéquate, d'améliorer la recherche empirique.

On peut accorder au concept de gouvernance une définition plus ou moins large. Un exemple de définition large nous est donné par Lynn, Heinrich et Hill (2001, p. 7): « Dans son sens le plus large, la gouvernance du secteur public correspond aux relations entre les décisions prises au nom de la puissance publique et les performances du gouvernement [...] nous définissons le terme de gouvernance comme un régime de lois, de règles, de décisions judiciaires et de pratiques administratives qui contraignent, prescrivent et permettent la fourniture de biens et de services publics. »

Parmi les chercheurs, il existe cependant un consensus pour dire que la gouvernance implique d'autres intervenants en dehors du seul gouvernement. On doit non seulement tenir compte de l'interaction entre acteurs publics et privés, mais également considérer que toutes les formes de coopération entre les acteurs sont nécessaires pour analyser et traiter les problèmes que les politiques publiques devraient résoudre.

Ainsi, plusieurs experts situent-ils la gouvernance publique au-delà du périmètre de la bureaucratie traditionnelle en la définissant comme un ensemble de réseaux auto-organisés qui par leur interrelation parviennent à orienter les politiques publiques. Dans le secteur de la santé, par exemple, les activités mobilisent les ministères, les agences gouvernementales, les hôpitaux, les associations de patients, les associations professionnelles de médecins et d'infirmières, mais aussi les hôpitaux privés et les compagnies d'assurance. De leurs collaborations naissent des réseaux (aptés à résoudre des problèmes) dans lesquels les services gouvernementaux ne sont qu'un participant parmi d'autres. Rhodes (1997)

présente une vision précoce et plutôt radicale de ce concept de la gouvernance.

Quant à la gouvernance sociopolitique, elle exige une direction explicite et la reconnaissance de la nécessité de coopérer avec des organisations du secteur privé. Ce concept a été notamment décrit par Kooiman (1999) et par Kickert, Klijn et Koppenjan (1997). Ces derniers reprennent à leur compte le concept de réseaux, mais en admettant la possibilité d'une impulsion centrale qui prendrait la forme d'une « gestion des réseaux complexes ». Dans cette approche, il est clair que l'État joue un rôle de pilote, mais sa capacité est contrainte par le fait qu'une collaboration soutenue avec des organisations du secteur privé est nécessaire pour résoudre les problèmes de politique publique. Le « profil » de l'État a changé, mais l'ampleur exacte de ce changement soulève des interrogations (Peters et Pierre, 2000).

L'acception la plus large et, jusqu'à présent, la plus ambitieuse du concept de gouvernance est, nous l'avons vu, celle de trois chercheurs américains (Lynn et Heinrich, 2000; Lynn, Heinrich et Hill, 2001). Pour eux, la gouvernance est un ensemble de législations et de normes institutionnelles qui régulent les comportements au niveau national. Dans ce sens, le concept décrit les conditions de l'action politique et sociale et, dans le même temps, ambitionne de dessiner une perspective de recherches quantitatives empiriques. Pour l'objet de notre étude, cette conception de la gouvernance est intéressante parce qu'elle fait le lien entre le cadre légal d'une part et les activités politiques et économiques en quête de la gouvernance idéale d'autre part. L'aspect légal n'est donc pas négligé, comme souvent dans les recherches sur le management public, au profit de l'étude de l'action gouvernementale ou du marché. La vision de la gouvernance publique de Lynn, Heinrich et Hill respecte la structure institutionnelle tout en mettant l'accent sur de nouvelles collaborations entre des acteurs situés à différents niveaux de gouvernement ou issus de différents secteurs (public et privé).

Outre la littérature universitaire sur la gouvernance, des recherches plus concrètes présentent un caractère normatif. On évoque ici le fameux concept de « bonne gouvernance » défendu par plusieurs organisations

internationales (Banque mondiale, OCDE, Fonds monétaire international). Il s'agit en fait d'un concept destiné en priorité aux pays en développement et aux pays anciennement membres du bloc soviétique, qui préconise l'instauration d'une infrastructure institutionnelle forte. La bonne gouvernance suppose l'utilisation d'instruments du nouveau management public (NMP), mais uniquement si la solidité des institutions en place permet un développement institutionnel durable.

On trouve dans d'autres domaines le caractère normatif de l'approche par la bonne gouvernance. C'est notamment le cas de la gouvernance d'entreprise qui prévoit des recommandations sur la manière dont les sociétés et les firmes doivent être dirigées, contrôlées et gérées. Présente dès les années 1930 dans plusieurs travaux universitaires, la version moderne de cette approche normative devint influente dans les années 1990 en réaction à plusieurs scandales financiers qui révélèrent le besoin de directives opérationnelles.

Les visions académiques et normatives de la gouvernance se sont rapprochées ces dernières années. Dans le monde universitaire, il y a une volonté croissante de comprendre l'évolution du monde, mais surtout d'influer sur elle. Les théories sont de plus en plus validées par la pratique afin de conseiller judicieusement les gouvernements et d'autres organisations sur la manière de s'inspirer des idées de la recherche. Aux Pays-Bas, par exemple, des chercheurs travaillant sur la gouvernance des réseaux ont coopéré étroitement avec les divers paliers de gouvernement pour la conception des processus et la localisation des « nœuds » des réseaux.

À l'inverse, les approches normatives doivent s'appuyer sur des éléments mis en lumière de manière constante et fiable par la recherche. Les normes ne sont pas simplement édictées à partir d'abstractions, elles sont élaborées sur la base d'éléments recueillis empiriquement dans les organisations des secteurs public et privé. De nombreux lieux d'échanges, forums institutionnels ou rencontres, réunissent désormais les deux « mondes » de la recherche et de la pratique, autrefois ignorant l'un de l'autre: Banque mondiale, OCDE, Conférence européenne sur la qualité, conférences sur l'administration et le management public aux États-Unis.

Cependant, il reste beaucoup à faire avant que cette convergence soit officialisée au plus haut niveau. Ce sont surtout les différences dans la gestion du temps et la pression qui pousse à l'application accélérée des politiques qui séparent ces deux mondes. Les chercheurs travaillent sur un terme long, rallongé qui plus est par le délai nécessaire avant que le « produit final » de leurs études ne soit publié dans une revue ou dans un livre. Quant aux dirigeants du secteur public, ils doivent respecter des échéances le plus souvent rapprochées et correspondant à des demandes politiques. De surcroît, cet empressement peut altérer le contexte politique, car les « donneurs d'ordres » (politiciens) s'attendent généralement à une mise en œuvre immédiate. Ainsi, les dirigeants du secteur public sont-ils enclins à fournir rapidement les résultats escomptés.

Nous le constatons, la littérature sur la gouvernance s'est davantage intéressée aux réseaux de collaboration qui se tissent dans des contextes institutionnalisés. Le plus souvent, la perspective est holiste (l'unité d'analyse considérée est l'ensemble du système de gouvernance), organisationnelle (les stratégies observées permettent de clarifier la mission et d'optimiser le projet de l'organisation) ou spécifique à un secteur (santé, éducation, environnement, etc.). En revanche, l'avis des dirigeants du secteur public sur l'état de la situation de la gouvernance n'est abordé que de manière marginale par les chercheurs. Des études ont bien été menées sur les « récompenses au plus haut niveau » (Peters et Hood, 1994), les gouvernements locaux (Svara et Mouritzen, 2002) ou encore le leadership des cadres (Van Wart, 2005), mais peu d'études rapprochent les recommandations normatives et les analyses théoriques et empiriques pour décrire l'état actuel de la gouvernance dans le secteur public. C'est dans ce contexte que le code danois intervient.

■ LE CODE DANOIS DE GOUVERNANCE PUBLIQUE

Dans cette section nous présentons et discutons les neuf recommandations du code danois de gouvernance publique. Le lancement du code a eu lieu le 10 mai 2005 à Copenhague, à l'occasion du Forum 2005 pour la gouvernance publique auquel participaient 200 dirigeants du secteur public. Le secrétaire permanent du ministère des Finances, le directeur des gouvernements locaux du Danemark, le ministre des

Finances et le premier ministre danois soulignèrent à tour de rôle la pertinence du nouveau code.

La présentation du code de gouvernance publique correspondait à l'aboutissement d'un processus de gestation qui s'étira sur deux années. Durant cette période, la définition retenue pour la gouvernance publique fut la suivante: «L'interaction des cadres dirigeants avec la direction politique ainsi que l'ensemble des objectifs, des résultats et des comportements qui assurent que l'organisation publique est capable, d'une part, de répondre aux demandes et aux attentes de son environnement et, d'autre part, d'influer sur l'évolution de cet environnement².»

La structure mise en place devait être garante de la profondeur et de l'intensité de la réflexion engagée. Un forum pour la gouvernance publique fut organisé de manière tripartite par le ministère danois des Finances, les gouvernements locaux du Danemark et les régions danoises. Les dirigeants de ces trois organisations, appuyés par des personnalités sélectionnées, prirent la tête du conseil de direction du forum. Le pilotage au jour le jour des travaux fut confié à un directeur spécialement désigné à cet effet qui avait à sa disposition un secrétariat restreint composé de membres des trois organisations et entièrement dédié au projet.

Aux niveaux national, régional et local, les cadres dirigeants furent invités à participer activement au projet à travers plusieurs types de rencontres: séminaires sur les principaux thèmes de la gouvernance publique, conférences de lancement, à mi-parcours et à l'occasion de la restitution des travaux, panels rassemblant des praticiens et des chercheurs. Au nombre de trois, chaque panel arrêtait sa propre méthode de travail et organisait une série de rencontres dont il communiquait les conclusions au conseil de direction du forum et à l'équipe de recherche internationale que nous évoquons plus loin. Par ailleurs, deux enquêtes conduites au moyen d'Internet permirent de colliger des données empiriques auprès des dirigeants eux-mêmes, puis auprès de leurs adjoints. Enfin, ultime étape du projet, plusieurs dirigeants furent sélectionnés pour prendre part à un «camp de base» durant lequel la version finale du code fut rédigée.

Deux équipes de chercheurs danois et une équipe de chercheurs étrangers, spécialistes de la gouvernance et du management public, participèrent au projet. Les experts danois furent choisis à la suite d'un appel à contribution et l'équipe internationale fut rassemblée par invitation. Tous avaient à leur disposition un fonds documentaire y compris les résultats des enquêtes Internet et les comptes rendus des interviews. Les trois équipes déposèrent des rapports exprimant leur point de vue sur le code de gouvernance publique (Jørgensen et Vrangbæk, 2004; Kettl, Pollitt et Svara, 2004; Pedersen et Klausen, 2004) et leurs membres présentèrent leurs conclusions lors de plusieurs conférences.

On bâtit la trame du futur code sur les résultats de l'enquête menée auprès des cadres dirigeants. Un des constats majeurs de cette enquête était que les dirigeants consacrent le plus clair de leur temps aux relations avec leurs supérieurs politiques au détriment de l'organisation qu'ils dirigent. Les secrétaires généraux passent ainsi la plus grande partie de leur temps à adresser des recommandations de nature politique alors que les directeurs d'agences se consacrent davantage au management. Du côté des gouvernements locaux, les dirigeants parviennent à équilibrer leurs emplois du temps entre le conseil et la gestion (Kettl, Pollitt et Svara, 2004, p. 31, schéma 1).

Le volet politique de l'activité d'un dirigeant consiste à formuler de nouvelles idées, à tracer de nouvelles perspectives ainsi qu'à influencer sur le processus de prise de décision. Ses tâches managériales et organisationnelles se rapportent, elles, à l'amélioration de l'efficacité de l'organisation, au recrutement des agents, à la stimulation de l'interaction entre les différents services et à la mise en œuvre des politiques (Kettl, Pollitt et Svara, 2004, p. 32, schéma 2).

Le deuxième enseignement de l'enquête était que les cadres dirigeants connaissaient les réglementations et les modes de fonctionnement de l'administration publique et qu'ils disposaient des savoir-faire et du leadership nécessaires pour remplir leur fonction, que ce soit en matière de gestion de groupe, lors d'une négociation, pour l'élaboration de stratégies ou pour la supervision de projets ou encore dans

² Forum for Offentlig Topledeelse, www.publicgovernance.dk

l'interaction avec la société civile. Ils démontraient en revanche des lacunes dans la pratique des langues et des cultures étrangères, un déficit d'intérêt pour les relations internationales et un abord malaisé des technologies de l'information (Kettl, Pollitt et Svava, 2004, p. 34, schéma 3).

Dans une autre enquête, on prenait le pouls des cadres de rang immédiatement inférieur aux dirigeants. Ils ont jugé leurs supérieurs compétents pour conseiller le personnel politique, pour préserver les frontières entre la politique et l'administration et pour maintenir le niveau de qualité de l'organisation. Ils stigmatisaient par contre l'attitude défaillante des dirigeants dans un certain nombre de domaines: l'exercice d'un leadership proactif et visionnaire, la reconnaissance du travail des collaborateurs, la promotion de la coopération entre cadres supérieurs ainsi que l'exemplarité et la transparence dans l'action. Ils considéraient également que leurs dirigeants étaient peu présents et pas assez efficaces pour exprimer les attentes, clarifier les objectifs, promouvoir la confiance au sein des équipes et résoudre les conflits (Kettl, Pollitt et Svava, 2004, p. 37, schéma 4).

Neuf recommandations clefs forment l'assise du code danois de gouvernance publique. Elles ressortent du contexte dans lequel le code a été préparé et elles sont fondées sur les différents points de vue des dirigeants sur le secteur public. Ces derniers doivent en effet assister les hommes politiques (relations verticales ascendantes), concurrencer – ou composer avec – d'autres organisations (relations horizontales) et gérer les ressources humaines et, plus globalement, l'organisation dont ils ont la charge (relations verticales descendantes). Cette configuration rejoint la métaphore de la boussole, utilisée par le chercheur américain Richard Haas (1999) pour caractériser les « entrepreneurs bureaucratiques ».

Les dirigeants du secteur public sont contraints de surveiller ces trois axes sans omettre de forger et de déployer une stratégie pour leur organisation. En résumé, il leur faut entretenir une relation suivie et confiante avec l'échelon politique (ministres, maires, etc.), avoir le réflexe de coopérer avec d'autres organisations pour résoudre des problèmes complexes, accorder la priorité aux résultats et se soucier de l'efficacité des ressources humaines (Hood, 1991; Christensen et Lægreid, 2001).

À l'attention des dirigeants, les neuf recommandations sont :

1. Délimiter votre champ de compétence par rapport à celui du leader politique ;
2. Prendre vos responsabilités pour vous assurer que votre organisation atteint les objectifs politiques ;
3. Bâtir une organisation réactive et capable d'influencer son environnement ;
4. Créer une organisation qui agit comme partie intégrante d'un tout (le secteur public) ;
5. Exiger des membres de votre organisation de se concentrer sur les résultats et sur les conséquences de leurs actions ;
6. Projeter une vision stratégique à long terme afin d'améliorer la manière dont votre organisation accomplit les tâches qui lui sont assignées ;
7. Exercer pleinement vos droits et vos devoirs de dirigeant de l'organisation ;
8. Donner l'exemple d'une intégrité personnelle et professionnelle ;
9. Sauvegarder la légitimité et les valeurs démocratiques du secteur public.

Le code reprend ainsi les principales responsabilités des dirigeants du secteur public identifiées par la littérature sur la gouvernance et le management public et les inscrit sur les directions métaphoriques de la boussole de Haas évoquée plus haut.

Les recommandations 1, 2 et 9 traitent de la « responsabilité ascendante » envers les supérieurs politiques. La recommandation 1 est un guide d'action général et sa place en tête de liste nous renseigne sur son sens implicite: si vous ne faites pas cela, rien de ce qui suit n'a d'importance. L'expression « direction en tandem » a souvent été utilisée dans le cas du Danemark, davantage que l'image de la dichotomie souvent invoquée (Forum for Offentlig Topleldelse, 2005, p. 20-21). La pratique danoise s'apparente plus à la perspective complémentaire de Svava (1999).

La recommandation n° 2 vise à encadrer la délégation de responsabilité et son acceptation par le délégué.

Les hommes politiques doivent en effet pouvoir avoir une confiance absolue dans les dirigeants du secteur public afin de répondre à leurs demandes et d'appliquer leurs directives. Et les dirigeants doivent s'assurer que leur organisation se consacre entièrement à ces tâches. La dernière recommandation aborde également la responsabilité envers l'échelon politique, mais cette responsabilité s'étend cette fois à l'ensemble du secteur public, à l'État et aux valeurs démocratiques qu'il représente et défend. Cette recommandation renvoie à un débat très ancien et récurrent en matière de gouvernance et de management public : les directeurs d'administration ne peuvent se contenter de suivre les instructions qu'ils reçoivent, car ils ont une responsabilité plus large, presque éthique, de protéger l'État démocratique, sa Constitution et, ultimement, le peuple dont il est issu.

Les recommandations 3, 4 et 6 se rattachent aux «responsabilités horizontales». Les organisations publiques appartiennent à la société. Rejetant à la fois les cloisonnements internes et la tentation de s'isoler de l'extérieur, il leur faut agir en réseau avec d'autres organisations, y compris les groupes d'intérêts, et avec les citoyens-usagers des services publics. Elles participent d'un système plus large de fourniture de services, la collaboration entre plusieurs prestataires ne pouvant qu'améliorer leurs performances. À ce titre, leurs dirigeants doivent s'informer des options des partenaires. La recommandation n° 3 est en adéquation avec l'approche de la gouvernance inspirée du NMP décrite plus haut, mais elle dépasse la conception qui isole les organisations publiques en unités dont on peut mesurer la performance sans tenir compte des interactions avec leur environnement.

Dans la recommandation n° 4, la référence à un «secteur public intégré» sera probablement mal reçue dans certaines organisations publiques si on juge qu'elle suggère que les lauriers de la réussite, mais aussi les réprimandes en cas d'insuccès, seront partagés. Le texte accompagnant la recommandation n° 6 renvoie à l'intervention du secteur marchand et des réseaux. Quelquefois, une organisation publique est incapable, à elle seule, de fournir un service dans des conditions acceptables et elle délègue une partie de la prestation de services à des entreprises, à des associations ou à des réseaux mixtes public-privé. La tâche du dirigeant consiste alors à relever les défis

de cette mixité en maîtrisant les divers outils de la gouvernance et en coordonnant les différentes approches managériales.

En précisant les contours de la «responsabilité descendante», les recommandations 5, 7 et 8 font état de la gestion des compétences et des ressources humaines avec pour objectif d'améliorer les performances, mais aussi l'intégrité et l'impartialité des organisations publiques. La recommandation n° 5 mentionne l'obligation faite aux cadres dirigeants de s'assurer que leurs collaborateurs et l'organisation toute entière se concentrent sur les résultats. On est en présence ici de l'argument principal de l'école de la gestion axée sur le rendement (De Buijn, 2002) qui est de gérer en fonction du rendement et de distinguer entre la production et les conséquences de l'action de l'organisation. Par bien des aspects, il s'agit de la recommandation du code la plus fortement inspirée du NMP.

La recommandation n° 7 souligne la nécessité pour les dirigeants du secteur public de jouer à plein leur rôle de directeur et d'exercer sans atermoiements leur leadership. La recommandation n° 8 rappelle à ces mêmes dirigeants les devoirs qui leur incombent, de manière permanente, du fait de leur appartenance au secteur public. Pour un fonctionnaire, quel qu'il soit, faire preuve d'intégrité, tant sur le plan personnel que professionnel, a toujours été une exigence. C'est d'autant plus vrai pour les dirigeants : ils sont souvent pris en exemple par leurs collaborateurs et par les employés débutants. La notion d'intégrité nous ramène à la caractérisation «wébérienne» des devoirs du bureaucrate. La recommandation n° 8 n'a d'autre but que de conscientiser à nouveau les cadres de l'administration publique sur les valeurs fondamentales de leur profession, que l'engouement actuel pour le NMP ne saurait occulter.

Prises dans leur ensemble, les neuf recommandations en appellent au passé, au présent et au futur des cadres dirigeants du secteur public. Ils reçoivent en héritage la responsabilité envers les politiques, la défense des valeurs démocratiques et l'exigence éthique, personnelle et professionnelle. Leur actualité a pour noms gouvernance (coopération multidimensionnelle) et NMP (obligation de résultats). Leur avenir est auguré par les recommandations sur la

perspective stratégique et la nécessité, dans une optique holistique, de prendre en compte l'ensemble du secteur public.

Sur un autre plan, les cadres dirigeants sont invités à trouver un équilibre entre réaction, action et pro-action. Le code harmonise des valeurs constantes (intégrité, démocratie) avec le souci de l'efficacité (performance, leadership) et la posture visionnaire (stratégie, anticipation). À travers plusieurs recommandations, les dirigeants sont encouragés à ne pas être seulement des « gardiens » (Terry, 1998), mais à se montrer également novateurs et audacieux (Borins, 2000). Ils ne doivent pas attendre passivement de recevoir des instructions, mais au contraire agir stratégiquement pour la réalisation des objectifs de l'organisation et participer ainsi, plus généralement, à la performance globale du secteur public.

Construit sur une plateforme normative caractéristique de la bonne gouvernance publique, le code avait initialement pour but de servir de viatique à chaque dirigeant dans l'exercice de ses fonctions. Référence commune à l'ensemble du secteur public, il doit permettre à chacun d'affirmer son leadership en modulant ses comportements et l'expression de son autorité. Le code servira par ailleurs à renforcer le dialogue au sein de l'équipe de direction de l'organisation (Forum for Offentlig Topledele, 2005, p. 40). À cet effet, un outil d'autoévaluation (test à 360 degrés) a été créé à l'intention des dirigeants.

■ LES PERSPECTIVES DU CODE AU DANEMARK

Dans cette troisième section, nous tenterons, à la lumière des défis et des avancées autour de la gouvernance évoqués précédemment, d'évaluer l'incidence qu'aura le code danois de gouvernance publique.

Le contenu du code renoue avec les thèmes familiers de la gouvernance. Svava (2005) a comparé le code danois avec la définition de la gouvernance prônée par l'OCDE et il l'a resitué dans la perspective des discussions sur la gouvernance vue comme un ensemble de réseaux. Il estime que le code public danois amène un complément intéressant au débat international sur la gouvernance publique : une définition inclusive des objectifs et des limites, l'engagement des dirigeants eux-mêmes dans le

processus d'élaboration – *a contrario* du recours habituel à un groupe restreint d'experts – et la réalisation conjointe par les trois ordres de gouvernement.

Pour Pedersen (2005), le code danois de gouvernance publique poursuit plusieurs objectifs. Il est d'abord un outil à la disposition des administrateurs publics pour relever les défis d'un nouveau genre posés par l'échelon politique. Il apparaît aussi comme une tentative de redéfinition de la relation entre les ministres et les administrateurs dans le respect des règles constitutionnelles. Le code inventorie ensuite les compétences nécessaires à un cadre dirigeant du secteur public et amorce peut-être ainsi une évolution dans la gestion du personnel du secteur public danois. Le code pourrait encore servir à distinguer les dirigeants « innovants » d'autres plus « traditionnels ». Enfin, il offre aux dirigeants un point d'appui pour se dégager une plus grande marge de manœuvre dans leur management, y compris dans leur responsabilité de participer avec leur organisation à la réforme du secteur public.

L'apport le plus considérable du code danois ne serait-il pas simplement le fait que ce soit un document officiel écrit. La discussion sur la gouvernance, souvent évolutive et « périssable », repose désormais sur une base stable et concrète. Les attentes envers les dirigeants du secteur public à l'ère de la gouvernance, mais aussi les défis qui leur sont offerts, sont clairement précisées. Cette explicitation des responsabilités et des compétences par les premiers intéressés permettra d'étalonner leur réaction par rapport aux recommandations, le code de gouvernance publique se révélant dès lors une avancée majeure dans le débat sur la gouvernance.

Le code s'adresse expressément aux cadres dirigeants du secteur public. Leur compréhension du management public est de la plus haute importance dans la gestion des réformes administratives (Pollit et Bouckaert, 2004). Les administrateurs publics danois consacrent beaucoup de leur temps à l' élu dont ils dépendent (ministre ou maire) et pas suffisamment à l'organisme qu'ils dirigent et aux relations de celui-ci avec ses partenaires. Un code de gouvernance publique aidera-t-il à remédier à cette situation en rendant les cadres dirigeants davantage conscients de leur rôle et de leurs obligations. Le code se présente en effet comme une normalisation des fonctions

d'encadrement et des agissements qui s'y rattachent. Les dirigeants n'ont plus seulement un rôle protocolaire, mais ils disposent dorénavant dans leur travail d'un jeu de normes d'accompagnement explicites. Selon l'expression de Selznick (1957/1984), ils sont « imprégnés par des valeurs ».

Si on s'interroge sur la potentialité de conflits entre les incidences des différentes recommandations du code, force est de reconnaître que le code ne semble pas résoudre les « défis persistants » de la gouvernance et du management public ; il reste une équivoque à lever entre innovation et stabilité (Terry, 1998), une frontière à tracer ou un compromis à accepter entre politique et administration (Svara, 1999 ; Hood, 2000) ou encore une coexistence à aménager entre le travail en réseau interorganisationnel et la nature intrinsèquement hiérarchique du secteur public (Kettl, 2002).

Sur le « couple » innovation et stabilité, une contradiction existe de toute évidence entre les recommandations 2 et 9 et la recommandation n° 6. Les dirigeants doivent être attentifs à la volatilité de l'environnement de leur organisation tout en s'assurant de la poursuite sans ralentissement des politiques et de la préservation de la légitimité démocratique. Un dilemme qui peut très concrètement entraver le choix du dirigeant au moment de la prise de décision.

À propos de la mitoyenneté entre administration et politique, les recommandations 2 et 3 sont à la source d'un autre paradoxe. Les cadres dirigeants doivent à la fois satisfaire les demandes de leurs donneurs d'ordres politiques, mais être réceptifs aux sollicitations extérieures et agir pour que leur organisation soit influente. Parfois concordantes, ces exigences peuvent se révéler antinomiques. Pour caractériser la subtilité des échanges entre administrateurs et politiciens, Hood (2000) parle de « transactions de service public » pour parvenir à des accords de type gagnant-gagnant.

Un troisième conflit potentiel émerge du voisinage des recommandations 4 et 5. D'une part (recommandation n° 4), l'organisation est censée inscrire son action dans un ensemble plus vaste, celui des politiques du secteur public ; d'autre part (recommandation n° 5), le dirigeant doit fixer en permanence les résultats à atteindre. Encore une fois, ces deux attitudes sont,

la plupart du temps, complémentaires. Pour autant, prenant prétexte de leurs propres priorités, certaines organisations pourraient refuser de partager la responsabilité d'actions d'autres organisations. De surcroît, la recommandation n° 5 s'aligne de manière provocatrice sur les prescriptions du NMP.

Soulignée par plusieurs auteurs (Svara, Pedersen, etc.), l'innovation la plus remarquable du code danois de gouvernance publique est sans doute sa diffusion à tous les niveaux de gouvernement. Quels sont en effet les points communs entre le travail d'un administrateur public en région ou dans une municipalité et celui d'un haut fonctionnaire dans un ministère ? Au Danemark, les différences entre les niveaux sont marquées et les passerelles quasi inexistantes. Le processus d'élaboration et la publication du code ont contribué à faire évoluer les conceptions des uns, administrateurs sur le territoire, et des autres, administrateurs des services centraux. Aux trois niveaux, local, régional et national, la pertinence du code est reconnue. La mobilité des cadres dirigeants en sera-t-elle facilitée, cela reste à démontrer. Contrairement à d'autres pays (Grande-Bretagne, France, États-Unis, Pays-Bas), une communauté de carrière pour les cadres supérieurs de la fonction publique n'est pas à l'ordre du jour.

■ CONCLUSIONS

Cet article a présenté et discuté le code de gouvernance publique tel qu'il a été décidé et conçu par le ministère danois des Finances, les gouvernements locaux du Danemark et les régions danoises. Les raisons qui ont conduit à la rédaction de ce code sont les enjeux de la mondialisation des politiques et des économies, la concurrence (ou le partenariat) pour la prestation de services publics et l'obsession du résultat au moindre coût. Ce contexte de la gouvernance moderne exige beaucoup des hauts dirigeants du secteur public, qui évoluaient jusqu'à présent dans le relatif « confort » de la bureaucratie hiérarchisée.

Durant deux années, le gouvernement danois a animé une réflexion à laquelle ont pris part des cadres dirigeants des trois niveaux de gouvernement et des membres éminents de la communauté universitaire internationale. Le résultat de cet *aggiornamento* est

un code pour une bonne gouvernance publique à l'usage des cadres dirigeants du secteur public. Ce code est composé de neuf recommandations et la société danoise s'attend à ce qu'elles soient suivies d'effet. Les neuf recommandations dessinent trois perspectives : celle « ascendante » de l'interface politico-administratif, celle « horizontale » des réseaux interorganisationnels et celle « descendante » de la gestion au quotidien de l'organisation et de ses ressources humaines. Toutefois, le code n'évacue pas toute forme d'ambiguïté et des arbitrages seront

nécessaires. Sa mise en œuvre au Danemark sera d'autant plus intéressante à observer dans les prochaines années.

Le code est plus qu'un outil pour le haut personnel d'encadrement de l'administration publique. Il représente également une tentative pour restituer de manière explicite le diagnostic émis par les dirigeants du secteur public sur la gouvernance. Interprété plus largement, le code peut être utile à toute organisation du secteur public danois et à ses membres.

BIBLIOGRAPHIE

- Borins, S. (2000). « Loose Canons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence About Innovative Public Managers », *Public Administration Review*, vol. 60, p. 498-507.
- Christensen, T. et P. Lægheid (dir.) (2001). *New Public Management*, Aldershot, Ashgate.
- De Bruijn, H. (2002). *Managing Performance*, Londres, Sage.
- Forum for Offentlig Tøpledelse (2005). *Public Governance. Kodeks for god offentlig tøpledelse i Danmark (Public governance – code for chief executive excellence)*, Copenhagen, www.publicgovernance.dk
- Haas, R. (1999). *The Bureaucratic Entrepreneur*, Washington D.C., Brookings.
- Hood, C. (2000). « Paradoxes of Public Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains », *International Public Management Journal*, vol. 3, n° 1, p. 1-22.
- Hood, C. (1991). « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, vol. 69, n° 1, p. 3-19.
- Jørgensen, T. B. et K. Vrangbæk (2004). *Værdibaseret bidrag til kodeks for god offentlig tøpledelse*, www.publicgovernance.dk
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kettl, D. F., C. Pollitt et J. Svava (2004). *Towards a Danish Code for Public Governance: An International Perspective*, Copenhagen, Forum for Offentlig Tøpledelse, www.publicgovernance.dk
- Kickert, W., E.-H. Klijn et J. Koppenjan (dir.) (1997). *Managing Complex Networks*, Londres, Sage.
- Klijn, E.-H. et J. Koppenjan (2000). « Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance », *Public Management*, vol. 2, n° 2, p. 135-158.
- Kooiman, J. (2000). « Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-Political Interaction », dans J. Pierre (dir.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Kooiman, J. (1999). « Social-political Governance: Overview, Reflections and Design », *Public Management*, vol. 1, n° 1, p. 67-92.
- Lynn, L. et C. Heinrich (dir.) (2000). *Governance and Performance, New Perspectives*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Lynn, L., C. Heinrich et C. Hill (2001). *Improving Governance*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Lægheid, P. et O. K. Pedersen (dir.) (1999). *Fra opbygning til ombygning i staten*, Copenhagen, DJØF Publishing.
- Pedersen, O. K. (2005). « God offentlig tøpledelse på dansk – andre landekodekser og fremtidsperspektiver », *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 86, n° 3.
- Pedersen, O. K. et K. K. Klausen (2004). *God offentlig tøpledelse. Kodeks for kompetencer og etisk kodeks. Bilag: Andre kodekser. Baggrund, processer og indhold*, Copenhagen, Forum for Offentlig Tøpledelse, www.publicgovernance.dk

- Peters, B. G. et C. Hood (1994). *Rewards at the Top*, Londres, Sage.
- Peters, B. G. et J. Pierre (2000). *Governance, Politics and the State*, Londres, Palgrave MacMillan.
- Pierre, J. (dir.) (2000). *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*, Maidenhead, Open University Press.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, 2^e éd., Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). «Governance and Public Administration», dans J. Pierre (dir.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*, Maidenhead, Open University Press.
- Selznick, P. (1957/1984). *Leadership in Administration*, Berkeley, University of California Press.
- Svara, J. (2005). *Public Governance as an International Trend Towards Excellence*, présentation du 10 mai, Conférence de lancement du code pour la gouvernance publique de Copenhague, Danemark, www.publicgovernance.dk
- Svara, J. (1999). «Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model», *Administration & Society*, vol. 30, n° 6, p. 676-705.
- Svara, J. et P.-E. Mouritzen (2002). *Leadership at the Apex*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Terry, L. D. (1998). «Administrative Leadership, Neo-managerialism and the Public Management Movement», *Public Administration Review*, vol. 58, n° 3, p. 194-200.
- Van Wart, M. (2005). *Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice*, Armonk NY, M.E. Sharpe.