

DE L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES OU *ACCOUNTABILITY*

L'Institut PRESAGE a confié à un groupe de travail du programme de recherche AEGIS, coordonné par Hervé Dumez, la tâche de réfléchir à la notion d'obligation de rendre des comptes ou *accountability*. Notion familière – qui agit dans le cadre d'une organisation rend des comptes sur son action – et pourtant plus problématique qu'il n'y paraît.

Le dossier que nous publions dans ce numéro, issu de ce groupe de travail, s'interroge sur cette pratique dans le monde de l'entreprise, de l'hôpital, de la recherche, et remonte à ses origines, dans le contexte britannique.

« Il n'y a peut-être pas d'erreur plus grande, quoique plus inévitable, que de juger les hommes sur les résultats »

Paul Valéry

Par **Hervé DUMEZ**, CNRS-École polytechnique

R*ationem reddere*: l'expression latine dit l'ancienneté de la pratique. Un intendant, un magistrat qui quitte ses fonctions, rendent des comptes. *Ratio* renvoie au calcul abstrait (les comptes) mais aussi au support physique. Celui qui rend les comptes remet une tablette, un parchemin, à celui à qui il rend des comptes. Il y a donc deux personnes: l'une qui confie une tâche à l'autre. Lors d'une échéance, la seconde remet le cahier de comptes à la première. La personne qui reçoit les comptes les accepte ou non. Il existe un sens figuré: *rationem reddere de aliqua re*, qui signifie rendre des comptes à propos de quelque chose. Là, il n'y a plus forcément de chiffres, ni de support physique.

Si l'on reprend les termes de Jacques GIRIN (1990), on a là une situation de gestion définie dans l'espace – deux participants au moins « sont réunis » – et dans le temps. Il est question, dans cette situation, d'évaluer une performance. L'essence de la gestion est le faire faire

(GIRIN, 1995): un mandant confie un mandat à un mandataire; ce mandat peut être clair et précis, et s'exprimer sous forme de chiffres, ou il peut être plus général et confus. Le mandataire agit pour le compte du mandant et, au terme de l'action, lui rend des comptes à propos de sa « performance ». En droit français, dans le Code civil, l'obligation de rendre des comptes apparaît dans une section consacrée au mandat.

Cette situation de rendu de comptes ou *accountability* apparaît familière: dans le monde du travail, une tâche est confiée à quelqu'un, une certaine autonomie lui est laissée dans la manière dont il la réalise, mais il doit en contrepartie rendre des comptes. La situation comporte une dimension hiérarchique: c'est avec le supérieur que les objectifs de l'action ont été définis (ou ce dernier les a imposés) et c'est au supérieur que compte est rendu sur la manière dont l'action a été menée et les objectifs atteints ou non.

Familière, cette situation apparaît également simple et aller de soi.

Pourquoi, dès lors, s'y intéresser et lui consacrer un dossier ?

La raison principale a été exprimée par Hegel : le bien connu est toujours le plus mal connu. C'est le cas de la notion qui va nous occuper, comme on va le voir dans les articles qui constituent ce dossier. Tout, dans les éléments qui caractérisent cette situation familière, est problématique : le support matériel du rendu de comptes, la relation hiérarchique, sa dynamique temporelle. Au point que chaque étude empirique semble dissoudre la notion.

La seconde raison est le moment : l'obligation de rendre des comptes ou *accountability* est un concept en extension, en prolifération (MULGAN, 2000). Tout le monde aujourd'hui doit rendre des comptes à un peu tout le monde : le médecin, le chercheur, l'homme politique, l'artiste, le fonctionnaire, etc. Cette obligation est présentée comme une exigence démocratique (ces dernières années, le mot « *accountability* » est apparu, en deux ans, dans le titre de cinquante à soixante-dix propositions de lois présentées au Congrès américain – BOVENS, 2005 ; fort heureusement, la traduction française est malaisée). L'entreprise elle-même a une responsabilité non plus seulement économique, mais sociale, et elle se doit de rendre des comptes à la société, comptes qui ne sont plus financiers mais citoyens. Il existe une énorme littérature, dans les pays anglo-saxons, sur l'*accountability* dans l'éducation (les écoles, les professeurs).

La justification, restent de mise : rendre des comptes ne signifie pas simplement remettre un tableau de chiffres, mais s'expliquer. En pratique, la focalisation sur les chiffres est le tropisme naturel. S'expliquer devant quelqu'un prend du temps, d'explication, d'écoute et de discussion. C'est ce temps qui manque le plus. Par ailleurs, la légitimité démocratique, si légitimité démocratique il y a, suppose l'égalité, l'objectivité : les chiffres sont objectifs, les explications subjectives et sujettes à caution. C'est pourtant l'inverse qui est vrai. Dans les milieux anglo-saxons, le phénomène est connu sous le nom de principe de Goodhart, véritable équivalent en sciences sociales du principe d'incertitude de Heisenberg. Il a en effet été formulé pour la première fois en 1975 par Charles GOODHART, économiste en chef de la banque d'Angleterre : dès qu'un indicateur chiffré sert à évaluer une action ou une politique, il perd son rôle de producteur d'information objective. En effet, les acteurs qui sont jugés sur les indicateurs chiffrés s'arrangent, d'une façon ou d'une autre, pour que ces indicateurs prennent des valeurs qui leur soient favorables. Le même phénomène a été reconnu dans les organisations, à peu près à la même époque (BERRY, MOISDON & RIVELINE, 1979). L'obligation de rendre de comptes devrait afficher dans ses principes, et manifester dans les dispositifs concrets auxquels elle donne lieu, cette tension nécessaire, cette articulation, entre chiffres et explications sur l'action. C'est pourtant rarement le cas.

LE SUPPORT MATÉRIEL ET CHIFFRÉ

L'expression renvoie aux chiffres. Rendre des comptes, c'est donner une représentation chiffrée de son action. On l'a vu, en même temps, elle a pris un sens métaphorique dès la période latine : on peut rendre des comptes à propos de quelque chose sans qu'il y ait support matériel chiffré. La relation entre le sens premier et le sens métaphorique est problématique. Ces dernières années, surtout dans le secteur public, on a tenté de revenir au sens premier : puisque le secteur public est protégé de la sanction du marché, l'idée est venue qu'il fallait évaluer son action de manière plus rigoureuse, sur la base d'indicateurs chiffrés. Les écoles, les commissariats de police, les universités, les hôpitaux, les services des archives des ministères (l'exemple est donné, pour la Norvège, dans BRUNSSON, 2006), doivent remplir des tableaux de chiffres, indicateur par indicateur, pour rendre compte de leur activité. La LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances), en France, impose cette pratique à toutes les administrations publiques. En théorie, la discussion, l'expli-

LA RELATION HIÉRARCHIQUE

Au sens strict, on remet les comptes sur son action à quelqu'un détenant l'autorité qui est à la base de l'action : pour le dirigeant d'entreprise, l'actionnaire ; pour le ministre, le parlement représentant les citoyens ; pour l'employé son supérieur hiérarchique. Mais, ces derniers temps, cet aspect hiérarchique de la situation de rendu de comptes semble s'être dissous progressivement. Le dirigeant d'entreprise doit des comptes aux actionnaires, mais aussi aux parties prenantes de l'entreprise : les salariés (qui devraient lui rendre des comptes sur leur action en tant que subordonnés), les clients, les fournisseurs, les associations de sauvegarde de l'environnement, les ligues de défense des droits de l'homme, etc. Le médecin ou le chercheur, qui ne devaient des comptes qu'à leurs pairs, en doivent désormais aux patients, au public en général. Cette pluralité floue de ceux à qui l'on doit rendre des comptes conduit à l'hypocrisie organisationnelle au sens où l'a analysée Nils Brunsson (2002) (voir aussi Dumez, 2006). La notion d'*accountability* a été poussée bien au-delà de toutes ses limites de validité, puisqu'on

parle assez souvent maintenant de *self accountability*, c'est-à-dire de l'obligation de se rendre des comptes à soi-même. Il est également question, dans les entreprises, d'un rendu de comptes non plus seulement au supérieur hiérarchique mais aussi aux collègues situés au même échelon hiérarchique, et aux subordonnés, d'une *accountability* à 360 degrés (MATUCHET, SOMAT, TESTÉ & LUCET, 2005). Peut-on mettre sur le même plan rendu de comptes aux actionnaires et rendu de comptes aux parties prenantes? Aux pairs médecins et au grand

donnés, après en avoir discuté avec leur supérieur, agissent de manière autonome dans le cadre des objectifs qui leur ont été fixés – deuxième temps. Enfin, – troisième temps –, le supérieur et les subordonnés se retrouvent pour faire le point, pour le rendu de comptes.

Il existe un autre modèle. Il est bien illustré dans de multiples paraboles des Évangiles (1). Le maître confie la gestion du domaine, une somme d'argent, à ses serviteurs ou à son intendant, et il s'absente. Il revient à l'improviste et demande des comptes. Il



Celui qui rend les comptes remet une tablette, un parchemin, à celui à qui il rend des comptes. (Scribe en chef des archives royales de Saqqara, Égypte, Ancien Empire, vers 2550 av. JC)

public? Au supérieur hiérarchique et aux collègues? Les dispositifs, les enjeux, les modalités pratiques peuvent-ils être les mêmes? Quel sens le rendu de comptes peut-il encore avoir s'il recouvre des situations aussi contrastées, voire contradictoires?

LA DYNAMIQUE DU RENDU DE COMPTES

Le modèle temporel auquel on se réfère spontanément quand il est question de rendu de comptes est rythmé ou ponctué. Le supérieur et les subordonnés fixent ensemble des objectifs – premier temps. Les subor-

n'y a pas d'échéance fixée: à tout moment, le serviteur ou l'intendant – le gestionnaire – peut être en situation d'avoir à rendre des comptes. La métaphore du rendu de comptes devient celle du Jugement dernier: restez éveillés, vous ne savez ni l'heure, ni le jour. Mais ce jour-là, il faudra que vos comptes soient en ordre. L'expression anglaise comporte cette dimension: *The concept of 'accountability' includes an implication of potentiality, literally an 'ability' to be called to 'account'*. (MULGAN, 2000, p. 560). En France, les enquêtes de la Cour des

(1) C'est Jean Padioleau qui a attiré mon attention sur ce fait. Qu'il en soit ici remercié.

Comptes procèdent de cette manière : toute administration sait qu'elle peut faire l'objet d'une enquête de la Cour à l'improviste, sans échéance fixée à l'avance, et cette menace est censée la maintenir en alerte. Le temps est ici ponctué par la menace d'une échéance imprévue mais probable. La tradition en est longue. On peut par exemple en trouver des traces après le Concile de Trente dans les visites pastorales : « *La visite remplit cette fonction fondamentale, surtout après le Concile de Trente, d'être un instrument grâce auquel on exerce un contrôle sur une communauté, on mesure son degré d'organisation et la conformité de cette organisation à des normes.* » (NAPOLI, 2007, p. 47).

Et puis il existe un autre modèle temporel. Le supérieur et le subordonné échangent régulièrement, en continu. Les objectifs se redéfinissent au cours de l'action, des comptes informels sont rendus au cours de ce flux ininterrompu d'interactions. Mais, dans ce cas-là, alors que le sens de l'action se construit au fil du temps de ces interactions, peut-on encore parler d'une situation de rendu de comptes ?

PRÉSENTATION DU DOSSIER

On le voit, la notion d'obligation de rendre des comptes est plus étrange et complexe que son impression de familiarité ne le laisse penser. Que reste-t-il de cette notion lorsque les comptes ne comportent que des chiffres, ou lorsqu'ils n'en comportent aucun ? Lorsque les comptes ne sont plus rendus à un hiérarchique qui détient l'autorité et organise l'action, mais à quelque chose d'aussi flou que le public ou les parties prenantes ? Lorsque les comptes sont rendus en continu, de manière informelle, dans un flux continu d'interactions ?

Le dossier qui suit tente d'explorer la notion d'obligation de rendre des comptes ou *accountability* dans différents contextes :

– Il commence, à tout seigneur tout honneur, par un retour sur la notion d'*accountability* en droit anglais. Henry MARES, enseignant chercheur en droit à l'Université d'Oxford, retrace l'histoire complexe de ce concept dans l'univers juridique britannique.

Deux articles étudient ensuite la notion là où elle semble la plus familière : dans le monde de l'entreprise et des affaires.

– Le texte de Magali AYACHE montre que l'évidence du rendu de comptes dans les entreprises n'en est peut-être pas une. Les théories managériales éprouvent finalement une certaine difficulté à attribuer une place au phénomène. De leur côté, les acteurs de l'entreprise, quand on les interroge, n'aiment pas admettre qu'ils rendent des comptes. Ils préfèrent employer d'autres mots, en mettant l'accent sur des processus d'interaction informels.

– L'article de Bertrand Fauré analyse des situations de rendu de comptes dans une entreprise de BTP. Il montre la complexité des éléments fondamentaux du rendu de comptes (les documents, la relation hiérarchique, la dimension temporelle) et met en évidence l'existence d'une norme informelle esthétique.

Enfin, deux papiers s'intéressent à l'extension de la notion.

– Celui d'Étienne Minvielle et Aurore Schilte se centre sur la manière dont les hôpitaux en tant qu'organisations sont sommés de rendre des comptes, non pas en matière financière, mais sur la qualité des soins délivrés. L'article montre qu'il y a eu au fil du temps plusieurs modèles d'*accountability* à l'hôpital et s'intéresse plus particulièrement au dispositif des classements hospitaliers, reposant sur des indicateurs chiffrés.

– L'article de Margit Osterloh, Bruno Frey et Fabian Homberg montre comment le monde de la recherche a été progressivement sommé de rendre des comptes, sur des indicateurs chiffrés, comment cette voie paraît être une impasse dont le bilan coûts/avantages est nettement défavorable, et s'efforce d'explorer des voies alternatives.

PERSPECTIVES

L'interrogation sur la notion d'obligation de rendre des comptes ou *accountability* et sur les apories qu'elle renferme par-delà sa familiarité et sa simplicité apparentes conduit sans doute à la remise en question du modèle de l'action rationnelle dans les organisations. Ces dernières se fixeraient des buts, qui seraient ensuite décomposés en objectifs limités et discutés avec les acteurs de l'organisation et finalement fixés par la hiérarchie. Les acteurs seraient ensuite laissés libres de trouver les moyens de réaliser ces objectifs, puis rendraient des comptes sur leur action. Ce n'est pas ainsi – probablement fort heureusement – que les choses se passent. Les objectifs, bien souvent, ne précèdent pas les moyens employés, et se découvrent au cours même de l'action comme des produits de la réflexion sur l'action en cours. Les situations organisationnelles sont de nature « quasi-dialogique » (Dietrich BÖHLER). « *Les situations ne provoquent pas nos actes, mais elles ne représentent pas non plus le simple arrière-plan sur lequel nous réalisons nos intentions. Nous ne percevons une situation qu'en fonction de nos aptitudes et de nos dispositions actuelles à agir. Quelle action aura effectivement lieu, c'est ce qui se décide ensuite dans un retour réflexif sur la sollicitation reconnue dans la situation.* » (JOAS, 1999, p. 171).

Dès lors, la situation du rendu de comptes devrait se comprendre différemment : elle devrait être prise comme une situation qui interrompt un moment le

cours de l'action pour susciter le moment réflexif sur les objectifs et intentions de l'action, sur la manière dont celle-ci se déroule et sur le sens qu'elle est en train de prendre. L'expérience organisationnelle va dans ce sens. Lorsqu'on essaie d'imposer un fonctionnement rationnel aux organisations, qu'on leur explique qu'il faut se définir des buts, puis des indicateurs permettant de voir si ces buts sont en voie d'être atteints, et enfin évaluer l'action dans une situation de rendu de comptes, trois phénomènes se produisent. D'une part, les acteurs apprécient le premier moment comme moment réflexif : il les oblige à faire retour sur ce qu'ils font, à s'interroger sur leurs pratiques, à reformuler leurs intentions. D'autre part, les objectifs qui sont dégagés ne sont pas des objectifs selon lesquels l'action future va être orientée, mais l'inverse : les objectifs expriment l'action telle qu'elle se fait, les objectifs sont le produit de la réflexion sur l'action. Enfin, le déroulement postérieur de l'action ne correspond jamais vraiment aux objectifs fixés, les indicateurs fonctionnent assez mal, l'action est rarement évaluée en pratique, le rendu de comptes n'en est pas un (BRUNSSON, 2006 ; DUMEZ, 2007).

Le dossier tel qu'il se présente ici ouvre donc peut-être un chantier : constituer les dispositifs de rendu de comptes sur l'action, non pas comme d'impossibles retours sur des objectifs illusoire, mais, pour reprendre le programme de Hans Joas, comme des dimensions de la créativité de l'agir. ■

BIBLIOGRAPHIE

BERRY (Michel), MOISDON (Jean-Claude) et RIVELINE (Claude), « Qu'est-ce que la recherche en gestion? », *Informatique et Gestion*, n° 108, p. 66-74, septembre 1979, et n° 109, p. 76-79, octobre 1979.
BOVENS (Mark), « Public accountability », in FERLIE (Ewan), LYNN Jr (Laurence E.) et POLLITT (Christopher) [Eds], *The Oxford Handbook of Public*

Management. Oxford, Oxford University Press, 2005.

BRUNSSON (Nils), *The Organization of Hypocrisy*. Copenhagen, Copenhagen Business School Press, 2^e édition, 2002.

BRUNSSON (Nils), *Mechanisms of Hope. Maintaining the Dream of the Rational Organization*. Copenhagen, Copenhagen Business School Press, 2006.

DUMEZ (Hervé), « Entre responsabilité et accountability », *La Lettre de Presaje*, n° 17, p. 2, octobre 2006.

DUMEZ (Hervé), « La mécanique de l'espoir vue par Nils Brunsson : réformer pour être (enfin) rationnels. » *Le Libellio d'Aegis*, vol. 3, n° 2, p. 4-9, Printemps 2007.

GIRIN (Jacques), « L'analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de méthode », in MARINET (Alain-Charles) [Ed.], *Épistémologie et Sciences de Gestion*, Paris, Economica, p. 141-182, 1990.

GIRIN (Jacques), « Les agencements organisationnels », in Charue-Duboc (Florence) [Ed.], *Des savoirs en action, Contributions de la recherche en gestion*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques de gestion, p. 233-279, 1995.

GOODHART (Charles A. E.), « Monetary Relationships: A View from Threadneedle Street » in *Papers in Monetary Economics Volume I*, Reserve Bank of Australia, 1975

http://cyberlibris.typepad.com/blog/files/Goodharts_Law.pdf

JOAS (Hans), *La Créativité de l'agir*. Paris, Cerf, 1999.

MATUCHET (Sandrine), SOMAT (Alain), TESTÉ (Benoît) et LUCET (Erik), « Émergence, développement et utilités de l'évaluation 360 degrés. » *Psychologie du travail et des organisations*, vol. 11, n° 4, p. 211-226, 2005.

NAPOLI (Paolo), « Quelle histoire des règles? », *Le Libellio d'AEGIS*, vol. 3, n° 2, p. 46-54, Printemps 2007.

MULGAN (Richard), « « Accountability » : an Ever-Expanding Concept? », *Public Administration*, vol. 78, n° 3, p. 555-573, 2000.