



Principes d'administration publique :

Un cadre pour les pays du voisinage européen

Karen Hill, Chef du Programme SIGMA, autorise la publication de ce document

SIGMA est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne, principalement financée par l'Union européenne.

Ce document est produit avec le soutien financier de l'Union européenne. Il ne doit pas être présenté comme exprimant les vues officielles de l'UE, de l'OCDE ou de ses pays membres, ou des pays bénéficiaires participant au Programme SIGMA. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.



Table des matières

Introduction	4
Cadre stratégique de réforme de l'administration publique	10
Élaboration et coordination des politiques	14
Fonction publique et gestion des ressources humaines	18
Responsabilité	22
Prestation de services	26
Gestion des finances publiques	30
Notes de fin	34
En savoir plus sur les <i>Principes d'administration publique : Un cadre pour les pays du voisinage européen</i>	35

Introduction

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La Politique européenne de voisinage (PEV) a été mise en place en 2004. Elle est destinée à soutenir les pays les plus proches des frontières de l'Union européenne (UE) et à y promouvoir la stabilité, la sécurité, la prospérité et le développement inclusif de l'économie. Au moyen de la PEV, l'UE œuvre avec ses voisins du Sud¹ et de l'Est² à renforcer la collaboration politique ainsi que l'intégration économique, en se basant sur nos intérêts et valeurs communs – la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'homme et la cohésion sociale.

L'examen de la PEV par la Commission européenne en novembre 2015³ a permis de mettre en avant une nouvelle approche dans la façon dont l'UE et ses voisins peuvent construire des partenariats plus efficaces, fondés sur la différenciation et l'appropriation mutuelle. La nouvelle PEV reconnaît que tous les partenaires n'aspirent pas à intégrer les règles et normes de l'UE, et reflète les souhaits de chaque pays concernant la nature et le principe de leur partenariat avec l'UE.

La communication concernant l'examen de la PEV a souligné le fait qu'une administration publique responsable, tant au niveau central que local, est indispensable à une gouvernance démocratique ainsi qu'à un développement économique inclusif. Pour atteindre cet objectif, la réforme de l'administration publique (RAP) comprend un renforcement des institutions démocratiques et indépendantes, le développement des autorités locales et régionales, la dépolitisation de la fonction publique, le développement de l'administration en ligne et l'amélioration de la transparence et de la responsabilité. L'UE propose également de renforcer les capacités de ses partenaires

en termes d'élaboration des politiques publiques, de prestation des services et de gestion des finances publiques, ainsi que de soutenir le développement des parlements nationaux.

La reconnaissance du caractère indispensable d'une administration publique responsable pour la gouvernance démocratique et le développement économique est cohérente avec les Objectifs de développement durable récemment élaborés par les Nations unies⁴. L'Objectif 16 s'attache à promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives, l'accès de tous à la justice et la mise en place d'institutions efficaces et responsables à tous les niveaux. Quant à l'Objectif 8, il se réfère à la promotion d'une croissance économique stable et inclusive ainsi qu'à l'emploi et au travail décent pour tous.

Une administration publique qui fonctionne bien apporte à la fois des avantages et des bénéfices aux individus et à l'État. En premier lieu, elle permet aux gouvernements d'atteindre leurs objectifs politiques et de garantir une mise en œuvre adéquate des décisions politiques et des règles juridiques, et promeut ainsi l'efficacité et la stabilité politiques. En revanche, une mauvaise administration publique occasionne des retards, de l'inefficacité, de l'incertitude, de la corruption et d'autres formes de mauvaise gestion, ce qui conduit, de la part des citoyens, à un ressentiment, une déception, une résistance et une contestation de l'État et de ses institutions. Ces phénomènes minent la légitimité du gouvernement et peuvent conduire à la défaillance l'État.

En second lieu, l'importance de l'administration publique pour le développement de l'économie est internationalement reconnue⁵. Avec une législation appropriée et un système judiciaire indépendant et performant, une administration publique efficace constitue la base du fonctionnement du marché. Les investisseurs évaluent les risques à partir du critère principal de la prédictibilité des décisions

administratives, qui dépend elle-même de la stabilité de l'environnement politique et institutionnel. Une mauvaise gestion, sous la forme de carences administratives et de processus administratifs longs et inutilement complexes, entrave les initiatives économiques des investisseurs potentiels, nationaux ou étrangers, et a un impact négatif sur l'emploi et la stabilité politique.

PRINCIPES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La RAP est fondée sur des principes de bonne gouvernance reconnus au niveau international, tels que la responsabilité, la fiabilité, la prédictibilité, la participation, l'ouverture, la transparence, l'efficacité et l'efficience. Ces principes universels de bonne gouvernance soulignent les nombreuses dimensions différentes d'une administration qui fonctionne bien : l'organisation et la gestion de la fonction publique ; des structures et procédures d'élaboration et de coordination des politiques ; des dispositions concernant la responsabilité des différentes institutions et de l'administration dans son ensemble vis-à-vis des citoyens ; la capacité à assurer une prestation efficace des services pour les individus et les entreprises ; et le système global de gestion des finances publiques.

C'est pourquoi la Commission européenne (CE) a convenu d'une définition générale de l'administration publique, qui comprend six domaines essentiels :

1. cadre stratégique de la réforme de l'administration publique
2. élaboration et coordination des politiques
3. fonction publique et gestion des ressources humaines
4. responsabilité
5. prestation de services
6. gestion des finances publiques

SIGMA, en étroite collaboration avec la CE, a défini ces six domaines essentiels en détail dans *Principes d'administration publique : Un cadre pour les pays du voisinage européen*. Ces principes sont destinés à aider les autorités nationales, les services de la CE et d'autres donneurs à développer une compréhension commune des implications de la réforme de l'administration publique, et des objectifs que les pays devraient essayer d'atteindre par leurs réformes, que celles-ci concernent la RAP dans son ensemble ou un seul des domaines essentiels de la RAP. Les Principes sont également pertinents pour des pays dans lesquels une réforme globale n'est pas encore faisable, mais où certains aspects de la RAP pourraient être abordés via des programmes sectoriels.

Les Principes ont été développés en premier lieu pour les responsables politiques, les décideurs et les spécialistes, qui élaborent et mettent en œuvre des réformes dans leur administration publique. En répondant aux besoins de pays différents, ils devraient devenir une source utile d'inspiration pour les pays désirant adapter leur environnement administratif aux nouveaux besoins des citoyens et de l'économie, et aligner leurs pratiques de gouvernance sur les principes et pratiques de bonne gouvernance internationalement reconnus. Ils devraient également être utiles à la communauté internationale des donneurs, pour le développement de projets destinés à renforcer les compétences des administrations nationales.

Les Principes couvrent un domaine du secteur public dénommé « l'administration d'État », dont les deux éléments principaux sont l'« administration publique » et le « niveau de l'État (national ou central) ». Les Principes couvrent également des organismes constitutionnels indépendants, ainsi que le parlement et le système judiciaire (dans le cadre de leurs pouvoirs de surveillance et de contrôle de l'administration publique). Par analogie, de nombreux

Principes s'appliquent également aux niveaux des administrations régionales et locales.

Les Principes comprennent 12 conditions clés et 38 Principes, qui sont ensuite subdivisés en sous-principes. Ils sont accompagnés d'une *Annexe méthodologique*. L'Annexe présente un outil méthodologique qui permet aux pays intéressés d'évaluer leur situation actuelle par rapport à la totalité ou à une partie des *Principes d'administration publique*, ainsi que de mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes au cours du temps. L'outil méthodologique peut être utilisé avec l'assistance d'experts externes, ou comme support d'auto-évaluation. Quelle que soit la manière dont l'outil est utilisé, il est indispensable de recueillir de larges volumes de données et d'avoir une sérieuse compétence analytique en soutien d'une solide évaluation, afin de parvenir à des résultats rigoureux et crédibles.

L'outil méthodologique contient des indicateurs qualitatifs et quantitatifs, et se concentre sur la mise en œuvre des réformes et sur les performances de l'administration en pratique. Quand cela est pertinent, l'outil utilise d'autres indicateurs internationalement reconnus, par exemple des indicateurs du Forum économique mondial et de la Banque mondiale. Les indicateurs permettent de mesurer les progrès, ainsi que de fournir au pays des informations et des données sur les mesures qui pourraient davantage contribuer à développer et à améliorer l'administration publique.

Comme les *Principes d'administration publique*, l'outil méthodologique est flexible ; un pays peut décider d'utiliser tout ou partie des indicateurs pour évaluer sa situation actuelle. Étant donné que le cadre permet d'analyser et de suivre les progrès dans des domaines très spécifiques, les institutions concernées par des aspects différents de l'administration publique peuvent analyser les indicateurs pertinents pour leur(s) domaine(s) de responsabilité.



Les Principes recouvrent des strates horizontales clés du système de gouvernance, qui déterminent la performance générale de l'administration publique :

1

Cadre stratégique de réforme de l'administration publique

2

Élaboration et coordination des politiques

3

Fonction publique et gestion des ressources humaines

4

Responsabilité

5

Prestation de services

6

Gestion des finances publiques

1

Cadre stratégique
de réforme de
l'administration
publique



Cadre stratégique de réforme de l'administration publique

Parvenir à une bonne administration publique requiert des réformes dans des domaines nombreux et variés des politiques publiques, ainsi que dans un grand nombre d'organisations. Des réformes *ad hoc*, mises en œuvre de manière fragmentée, peuvent échouer à renforcer le fonctionnement de l'administration publique. Pour obtenir des résultats, le gouvernement doit piloter et coordonner la mise en œuvre d'une vision globale de la réforme et d'objectifs hiérarchisés. C'est pourquoi il est important d'avoir une approche séquentielle des réformes de l'administration publique et d'élaborer un programme de réforme prenant en compte l'ensemble de l'administration publique.

La RAP est l'un des domaines de réforme horizontale les plus importants dans tous les pays, car elle fournit le cadre et les conditions nécessaires pour la

mise en œuvre d'autres politiques. Par exemple, une administration qui fonctionne bien permet à un pays d'obtenir des résultats dans de nombreux domaines, notamment l'éducation et la sécurité intérieure. Les pays se développent à un rythme différent et ont différentes approches de la gouvernance et de la mise en œuvre des réformes de l'administration publique. Cependant, les *Principes d'administration publique : Un cadre pour les pays du voisinage européen* fournissent les éléments fondamentaux d'une bonne administration publique et peuvent s'appliquer à tous les pays.

Une direction claire et efficace des réformes, de bons mécanismes de mise en œuvre, des lignes de responsabilité bien définies et la garantie de la viabilité financière des réformes sont cruciaux pour le succès d'une stratégie de RAP. Ces éléments sont fondamentaux pour assurer que la stratégie est réellement mise en œuvre et ne reste pas lettre morte.

PRINCIPES

PRINCIPE 1 :

Un réel programme efficace de réforme de l'administration publique est élaboré ; il répond aux principaux défis et est systématiquement mis en œuvre et contrôlé.

PRINCIPE 2 :

La viabilité financière de la réforme de l'administration publique est assurée.

PRINCIPE 3 :

Les institutions impliquées dans la réforme de l'administration publique ont des responsabilités clairement définies quant aux initiatives de réforme et possèdent la capacité de les mettre en œuvre



INDICATEURS QUANTITATIFS

- Part des documents de programmation centrale mentionnant des objectifs et des priorités de RAP de manière uniforme et cohérente.
- Pourcentage d'objectifs de RAP atteints.
- Part des mesures de RAP financées et dépensées.

INDICATEURS QUALITATIFS

- Degré d'exhaustivité du (des) document(s) de programmation centrale de la RAP.
- Degré de mise en place d'un système complet de surveillance et de contrôle de la RAP.
- Degré d'attribution des responsabilités concernant les activités de RAP.

2

Élaboration et
coordination des
politiques



Élaboration et coordination des politiques

Les politiques publiques et la législation sont les principales réalisations des dirigeants politiques et de l'administration. Les cadres constitutionnels qui régissent la direction politique de chaque pays varient, et peuvent comprendre différentes combinaisons de monarque, président, premier ministre et conseil des ministres. Dans tous les cas, il est essentiel que les décisions politiques soient prises d'une manière coordonnée, afin de garantir que les résultats soient cohérents, prévisibles et en adéquation avec les objectifs stratégiques et les ressources de l'État. C'est pourquoi les dirigeants politiques ont besoin d'institutions administratives qui accompagnent les processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions. L'élaboration et la coordination des politiques doivent pouvoir s'appuyer sur des dispositions et des compétences en matière de planification des politiques, de développement, de coordination, de mise en œuvre et de contrôle, qui :

- établissent un cadre pour les politiques publiques qui contribuera à garantir que les différentes politiques sont conformes aux objectifs et priorités nationaux ;
- fournissent les capacités et procédures pour la planification préalable des résultats politiques et législatifs ;
- apportent la capacité institutionnelle de synthèse et de coordination propre à assurer la cohérence horizontale des politiques ;
- apportent des avis aux décideurs politiques, fondés sur des définitions claires, des données et une bonne analyse des problèmes, et qui pointent explicitement les éventuelles incohérences et contradictions ; prévoient des mécanismes de consultation pour anticiper, détecter et résoudre les conflits entre politiques publiques à un stade précoce et améliorer la cohérence ;
- incluent des procédures pour parvenir à concilier efficacement les priorités de politiques publiques et les impératifs budgétaires ;
- comprennent des mécanismes de contrôle pour garantir l'ajustement des politiques selon les progrès réalisés, les informations nouvelles et l'évolution du contexte.

Dans son ensemble, le processus d'élaboration des politiques doit être bien organisé et fonctionner efficacement. La structure institutionnelle centrale devrait inclure le centre de gouvernement⁶ ainsi que d'autres organismes ayant des compétences horizontales comme le ministère des Finances et l'institution responsable de la planification des politiques.

PRINCIPE 1 :

La planification des politiques à moyen terme est harmonisée, elle comprend des objectifs cohérents pour l'ensemble de l'administration, et elle est en adéquation avec le contexte financier de l'État ; les politiques sectorielles répondent aux objectifs globaux du gouvernement et sont cohérentes avec le cadre budgétaire à moyen terme.

PRINCIPE 2 :

Un contrôle régulier des performances par rapport aux programmes permet un examen public et garantit que les objectifs fixés sont atteints.

PRINCIPE 3 :

Les décisions politiques et législatives sont prises de manière transparente et fondées sur le jugement professionnel de l'administration.

PRINCIPE 4 :

Le Parlement contrôle l'élaboration des politiques par le gouvernement.

PRINCIPE 5 :

La structure organisationnelle, les procédures et l'allocation du personnel entre les institutions publiques responsables garantissent la capacité à élaborer et mettre en œuvre des politiques et des lois répondant aux objectifs et programmes annuels et à moyen terme.

PRINCIPE 6 :

Le processus d'élaboration des politiques et de rédaction des lois est fondé sur des données, et l'analyse d'impact est régulièrement utilisée par l'ensemble des ministères.

PRINCIPE 7 :

Les politiques et lois sont élaborées de manière inclusive, permettant la participation active de la société ainsi qu'une vision coordinatrice au sein de l'administration.

PRINCIPE 8 :

La législation est cohérente dans sa structure, son style et son langage ; les exigences de rédaction juridique sont systématiquement appliquées par l'ensemble des ministères ; la législation est accessible au public.



INDICATEURS QUANTITATIFS

- Part des nouvelles lois amendées dans l'année suivant leur adoption.
- Arriéré annuel de mise en œuvre des engagements prévus par le(s) document(s) de planification centrale.
- Arriéré annuel de développement des stratégies sectorielles.
- Part des points réguliers de l'ordre du jour présentés dans les délais par les ministères à la session du conseil des ministres (ou équivalent).

INDICATEURS QUALITATIFS

- Degré de bonne utilisation des instruments analytiques dans le processus d'élaboration des politiques.
- Degré de recours à la consultation publique dans l'élaboration des politiques et des lois.
- Degré de mise à disposition du public, de manière centralisée, des lois et règlements.
- Exhaustivité des estimations financières dans les stratégies sectorielles.
- Degré d'information des rapports sur les résultats obtenus.

3

Fonction publique et
gestion des ressources
humaines



La fonction publique est l'un des éléments clés de l'administration publique. Une fonction publique bien conçue et gérée de manière efficace permet à l'État d'atteindre des niveaux adéquats de professionnalisme, ainsi que la viabilité et la qualité des services publics dans l'ensemble de l'administration. Il en résulte de politiques meilleures et la prestation de meilleurs services pour les citoyens et les entreprises.

On considère qu'il n'est possible d'avoir une fonction publique moderne que lorsqu'un ensemble de conditions sont en place, garantissant :

- la séparation entre les sphères publique et privée ;
- la séparation entre la politique et l'administration ;
- la responsabilité individuelle des fonctionnaires ;
- une protection de l'emploi, un niveau de salaire et une stabilité adéquats, ainsi que des droits et obligations clairement définis pour les fonctionnaires ;
- un système de recrutement et de promotion fondé sur le mérite⁷.

Il est possible d'adopter différentes approches quant à la portée de la fonction publique. Dans les pays qui appliquent le concept de fonction publique au sens large, celle-ci peut inclure tous les fonctionnaires, tandis que dans les pays qui en ont une interprétation plus étroite, la fonction publique ne s'applique qu'à l'« administration publique centrale », par exemple les ministères, les services des affaires extérieures, mais aussi l'administration du parlement, de la présidence et des organismes constitutionnels indépendants. Dans ces Principes, SIGMA applique la portée étroite de la fonction publique, décrite comme la fonction publique d'État dans de nombreux pays. Les Principes de SIGMA ne sont pas conçus pour s'appliquer, par exemple, aux administrations locales, bien que la plupart d'entre eux soient également pertinents aux niveaux régional et local d'administration.

Indépendamment du champ d'application retenu, les intérêts publics devraient toujours prévaloir sur les intérêts privés dans la fonction publique. Il devrait y avoir un niveau d'employés administratifs – des fonctionnaires professionnels – recrutés sur la base de leur mérite et chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques publiques, sous la direction des dirigeants politiques mais sans ingérence injustifiée de leur part.

PRINCIPE 1 :

Le cadre politique et légal pour une fonction publique professionnelle et cohérente est en place ; le système institutionnel permet l'application de pratiques de gestion des ressources humaines cohérentes et efficaces dans l'ensemble de la fonction publique.

PRINCIPE 2 :

Le champ d'application de la fonction publique est adéquate et clairement définie.

PRINCIPE 3 :

L'intégralité du processus de recrutement des fonctionnaires, y compris pour les postes de direction, est fondée sur le mérite et l'égalité de traitement ; les critères de rétrogradation et de licenciement sont stipulés de manière explicite dans la législation et limitent le pouvoir discrétionnaire.

PRINCIPE 4 :

Le système de rémunération des fonctionnaires est basé sur la classification des postes ; il est équitable et transparent.

PRINCIPE 5 :

L'évolution professionnelle des fonctionnaires est assurée ; ceci inclut une formation régulière, une évaluation équitable des performances, de la mobilité et des promotions fondées sur des critères transparents et objectifs, ainsi que sur le mérite.

PRINCIPE 6 :

Des mesures sont mises en place pour promouvoir l'intégrité, prévenir la corruption et faire respecter la discipline dans la fonction publique.



INDICATEURS QUANTITATIFS

- Taux de renouvellement annuel des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale.
- Nombre de candidats par poste vacant au niveau de l'administration centrale.
- Pourcentage de femmes à des postes de direction dans la fonction publique au niveau de l'administration centrale.
- Image de l'intégrité et de la fiabilité de la fonction publique auprès des citoyens.

INDICATEURS QUALITATIFS

- Degré auquel la portée de la fonction publique est adéquate, clairement définie et réellement appliquée.
- Degré auquel l'intégralité du processus de recrutement est fondée sur le principe du mérite.
- Degré d'équité et de transparence du système de rémunération des fonctionnaires.
- Degré d'existence et d'application réelle d'un système de promotion de l'intégrité dans la fonction publique.

4

Responsabilité



Il est communément admis que la manière dont l'administration publique est organisée a un impact profond sur sa performance globale et, par conséquent, sur sa légitimité démocratique par rapport aux attentes des citoyens.

La recherche d'efficacité, le besoin de spécialisation accrue, le contexte constitutionnel et légal ainsi que la tradition administrative, les systèmes de contrôle établis et les circonstances politiques : tous ces éléments influencent le modèle organisationnel adopté par chaque pays. En conséquence, il n'existe pas de modèle unique de la manière dont l'administration publique est structurée et fonctionne dans les différents pays.

Cependant, en ce qui concerne la responsabilité (et notamment la responsabilité organisationnelle), certaines conditions sont généralement considérées nécessaires pour garantir que les administrations publiques remplissent correctement et efficacement leurs fonctions :

- Rationalité – tendre vers l'efficacité et la cohérence ; éviter les chevauchements entre institutions publiques ; établir un système de contrôle équilibré.
- Transparence – garantir une organisation claire et cohérente suivant des catégories communes et bien définies
- Accessibilité – adapter la taille et les coûts aux besoins et aux capacités du pays.
- Responsabilité – garantir que chaque partie d'une organisation est responsable au niveau interne, et que l'institution dans son ensemble est responsable au niveau externe, par rapport aux institutions de contrôles et aux systèmes politiques, judiciaires et sociaux ; assurer également un large accès du public à l'information.

Les institutions responsables le sont également pour les décisions et actions de leurs employés, et doivent trouver des solutions équitables en cas de manquements à leurs obligations par ceux-ci.

PRINCIPE 1 :

L'organisation générale de l'administration centrale est rationnelle, suit des politiques et réglementations adéquates, et prévoit une responsabilité appropriée et indépendante.

PRINCIPE 2 :

Des mécanismes efficaces sont mis en place pour protéger les droits des individus à une bonne administration ainsi que l'intérêt public.

PRINCIPE 3 :

Le droit d'accès à l'information publique est inscrit dans la loi et systématiquement appliqué.

PRINCIPE 4 :

L'équité de traitement des différends administratifs est assurée par des procédures internes d'appel et des décisions de justice.

PRINCIPE 5 :

Les autorités publiques assument la responsabilité dans les cas de manquements à leurs obligations par les fonctionnaires, et garantissent une réparation et/ou une compensation adéquate.



INDICATEURS QUANTITATIFS

- Part des demandes d'information publique rejetées par les autorités publiques au cours d'une année donnée.
- Part des autorités publiques tenant un registre de documents et une base de données.
- Pourcentage des citoyens qui font confiance à (aux) institution(s) de médiation.
- Pourcentage des citoyens qui font confiance au système judiciaire.
- Arriéré de dossiers administratifs.

INDICATEURS QUALITATIFS

- Degré de rationalité et de cohérence de la structure générale des ministères et autres organismes subordonnés à l'administration centrale.
- Degré d'inscription dans la loi et de réelle application du droit d'accès à l'information publique.
- Degré de mise en place de mécanismes de contrôle, d'équilibre et de surveillance des organisations publiques.

5

Prestation de services



Une bonne administration publique est un élément essentiel pour promouvoir une croissance économique durable, le développement et le bien-être. Une gouvernance efficace peut largement contribuer à la modernisation des économies, à la création d'emplois et à l'attractivité envers les investisseurs. La simplification administrative permet de créer un environnement moins contraignant pour la croissance économique, tandis que les méthodes modernes de prestation de services, comme l'administration en ligne et les guichets uniques, donnent lieu à une amélioration des procédures administratives et réduisent par conséquent la charge qui pèse sur les individus et les entreprises.

Les principes de base du droit administratif peuvent être classés comme suit :

- fiabilité et prédictibilité (sécurité juridique)
- ouverture et transparence
- responsabilité
- efficacité et efficience⁸

En s'appuyant sur ce qui précède, l'objectif des *Principes d'administration publique : Un cadre pour les pays du voisinage européen* est de se concentrer sur la prestation de services par l'administration publique, et en particulier sur son efficacité, tout en assurant la protection des individus et des entreprises pendant les procédures administratives.

Dans son sens large, la prestation de services peut être définie par tous les contacts avec l'administration publique au cours desquels les usagers (citoyens, résidents et entreprises) recherchent des données, traitent leurs affaires ou sont impliqués dans une relation transactionnelle avec l'État, à leur propre initiative. Dans ce contexte, l'orientation vers les citoyens doit être entendue comme s'appliquant à tous les contacts et tâches menés par l'administration publique, et qui affectent les entreprises et les individus. Cette définition large comprend non seulement les contacts entre l'administration publique centrale et les usagers, mais aussi les règles qui régissent ces contacts, c'est-à-dire les procédures administratives.

PRINCIPE 1 :

Une politique pour une administration publique axée sur le citoyen est définie et appliquée.

PRINCIPE 2 :

La bonne administration est un objectif politique clé qui sous-tend la prestation des services publics ; elle est inscrite dans la loi et systématiquement appliquée.

PRINCIPE 3 :

Des mécanismes garantissant la qualité des services publics sont mis en place.

PRINCIPE 4 :

L'accessibilité des services publics est assurée.



INDICATEURS QUANTITATIFS

- Dépenses de services publics généraux comme part du produit intérieur brut.
- Pourcentage d'usagers satisfaits des services publics.
- Part des institutions menant des enquêtes de satisfaction auprès de leurs clients de manière régulière (au moins tous les deux ans).

INDICATEURS QUALITATIFS

- Degré de mise en place et d'application d'une politique pour une administration publique axée sur le citoyen.
- Degré d'application d'une politique et de préconditions administratives pour la prestation de services en ligne.
- Degré de mise en place et d'application d'un cadre légal pour une bonne administration.

6

Gestion des finances
publiques



Le budget établit le cadre financier à l'intérieur duquel le gouvernement réalise ses objectifs économiques et sociaux dans l'intérêt de ses citoyens. Pour que les bons choix soient faits et que les plafonds de dépenses soient respectés, de solides systèmes de gestion des finances publiques (GFP) sont essentiels tout au long du cycle budgétaire – de l'établissement du budget à son exécution, en passant par les marchés publics, le contrôle et l'audit.

Afin que les pays puissent mettre en place des systèmes de GFP orientés vers l'obtention de résultats, les réformes doivent avoir lieu de manière séquentielle, selon les circonstances particulières de chaque pays. Il n'existe pas d'approche unique, mais les bons systèmes de GFP s'appuient sur certains principes et pratiques fondamentaux.

Les Principes se concentrent principalement sur l'administration centrale. Ils ne s'intéressent à l'administration locale que dans le cadre des exigences de données émanant de l'administration centrale pour l'établissement du budget et la présentation de rapports. Par ailleurs, hormis pour la prévision des recettes publiques totales, les Principes se concentrent sur la gestion des dépenses. L'accent est mis sur les systèmes généraux de GFP de l'État, mais aussi sur les dispositions internes de contrôle au sein des organisations publiques.

Les marchés publics font partie intégrante d'une bonne gestion des finances publiques. Leur impact économique est à la fois significatif et très visible. Il s'agit également d'un domaine dans lequel les risques de gaspillage, de mauvaise gestion et de corruption sont élevés, et qui peut donc fortement influencer la confiance que le public accorde à l'administration.

Un système de responsabilité sur les finances publiques requiert un examen indépendant et professionnel de la gestion des fonds publics par l'exécutif. Il est donc nécessaire d'avoir une institution supérieure de contrôle des finances publiques qui soit solidement établie par la constitution, selon les principes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

PRINCIPE 1 :

Le gouvernement publie un cadre budgétaire à moyen terme pour l'ensemble de l'administration, fondé sur des estimations crédibles et couvrant un horizon temporel de trois ans minimum ; toutes les entités budgétaires opèrent à l'intérieur de ce cadre.

PRINCIPE 2 :

Le budget est formulé conformément au cadre légal national, avec des affectations de dépenses exhaustives et cohérentes avec le cadre budgétaire à moyen terme. Ces affectations sont respectées.

PRINCIPE 3 :

L'autorité budgétaire centrale ou l'autorité habilitée à la gestion du Trésor contrôle de manière centrale le décaissement des fonds à partir d'un compte unique du Trésor et garantit les liquidités.

PRINCIPE 4 :

Une stratégie claire de gestion de la dette est élaborée et mise en œuvre afin que l'objectif relatif à la dette globale du pays soit respecté et que les coûts du service de la dette restent sous contrôle.

PRINCIPE 5 :

La transparence et l'examen approfondi du budget sont assurés.

PRINCIPE 6 :

Le cadre opérationnel du contrôle interne définit l'attribution des responsabilités et des pouvoirs ; son application par les entités budgétaires générales est cohérente avec la politique globale de contrôle interne.

PRINCIPE 7 :

Le cadre opérationnel de l'audit interne reflète les normes internationales et est mis en œuvre de manière uniforme par les institutions publiques.

**PRINCIPE 8 :**

Les réglementations concernant les marchés publics sont alignées sur les principes internationalement reconnus d'économie, d'efficacité, de transparence, d'ouverture et de responsabilité ; il existe une capacité centrale administrative et institutionnelle pour élaborer, mettre en œuvre et contrôler la politique de passation des marchés publics de manière efficace et efficiente.

PRINCIPE 9 :

Le système de recours est aligné sur les accords applicables et les réglementations internationales, ainsi que sur les bonnes pratiques internationalement reconnues d'indépendance, d'intégrité et de transparence ; il permet un traitement rapide et approprié des plaintes et sanctions.

PRINCIPE 10 :

Les opérations concernant les marchés publics sont conformes aux principes fondamentaux d'égalité de traitement, de non-discrimination, de proportionnalité et de transparence, tout en assurant l'utilisation la plus efficiente possible des fonds publics ; usant au mieux des techniques modernes de passation de marchés publics.

PRINCIPE 11 :

L'indépendance, la mission et l'organisation de l'institution supérieure de contrôle sont établies et protégées par le cadre légal et constitutionnel ; elles sont respectées en pratique.

PRINCIPE 12 :

L'institution supérieure de contrôle applique les critères de manière neutre et objective afin d'assurer des audits de grande qualité, ayant un impact positif sur le fonctionnement du secteur public.



INDICATEURS QUANTITATIFS

- Solde budgétaire de l'administration publique.
- Dette publique en proportion du produit intérieur brut.
- Nombre de plaintes par rapport au nombre d'appels d'offres publiés.
- Part des contrats attribués par des procédures concurrentielles.
- Part des recommandations d'audit des institutions publiques de contrôle acceptées et mises en œuvre par les entités contrôlées.

INDICATEURS QUALITATIFS

- Degré d'exhaustivité de la proposition de budget annuel lors de sa présentation au parlement.
- Degré d'exhaustivité des informations contenues dans le rapport financier annuel, et délai de mise à disposition du parlement de ce rapport.
- Qualité des rapports d'audit interne.
- Degré d'exhaustivité et d'application de la législation sur la passation des marchés publics.
- Degré d'utilisation des normes par les institutions suprêmes de contrôle de l'État pour garantir la qualité du travail d'audit.



1. Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Palestine*, Syrie et Tunisie.
[*Cette désignation ne doit pas être interprétée comme la reconnaissance d'un État palestinien et ne porte pas atteinte aux positions individuelles des États membres de l'UE sur ce sujet.]
2. Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine.
3. Commission européenne (2015), *Examen de la politique européenne de voisinage*.
4. Nations unies (2015), *Objectifs de développement durable*.
5. OCDE (2015), *Panorama des administrations publiques*, Éditions OCDE, Paris. Voir aussi : Rapport mondial sur le secteur public de 2015, du Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95253.pdf>
6. L'expression Centre de gouvernement (CdG) désigne la structure administrative au service de l'exécutif (monarque, président ou premier ministre, et le cabinet dans son ensemble). Le CdG peut prendre une grande variété de noms selon les pays, tels que secrétariat général, bureau du cabinet, chancellerie, bureau/ministère de la présidence, bureau du conseil des ministres. Dans de nombreux pays, le CdG est constitué de plus d'une unité et remplit différentes fonctions. Pour une description plus détaillée du CdG, voir OCDE (2015), *Panorama des administrations publiques*, Éditions OCDE, Paris, p. 92.
7. SIGMA (1999), *Principes européens d'administration publique*, Documents SIGMA, n° 27, Éditions OCDE, Paris.
8. SIGMA (1999), *Principes européens d'administration publique*, Documents SIGMA, n° 27, Éditions OCDE, Paris.

En savoir plus sur les *Principes d'administration publique* :
Un cadre pour les pays du voisinage européen



Les sous-principes spécifiant les exigences relatives à chaque principe sont exposés dans la version complète des *Principes d'administration publique: Un cadre pour les pays du voisinage européen*, disponible sous forme électronique sur le site internet d'OCDE/SIGMA :

www.sigmaweb.org

Pour plus d'information :

OCDE/SIGMA

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

sigmaweb@oecd.org
Tél: +33 (0) 1 45 24 82 00

www.sigmaweb.org