



**SIGMA**

Créer le changement ensemble



Initiative conjointe de l'OCDE et de l'UE,  
financée principalement par l'UE

## L'administration publique face au COVID-19

*Cartographie des réponses des États membres de l'UE  
(à destination des pays de l'élargissement et du voisinage européen)*

**1-7 avril 2020**

*À la suite d'une discussion avec la Commission européenne, cet exercice informel de cartographie a été élaboré par des conseillers internes et externes de SIGMA, se basant sur des informations disponibles publiquement et quelques aperçus informels (recueillis entre le 1er et le 7 avril 2020). Il fournit un résumé de la manière dont les États membres de l'UE et certains pays de l'OCDE ont géré la phase initiale de la crise COVID-19 en ce qui concerne le fonctionnement du gouvernement et de l'administration publique. La cartographie a été compilée comme une source d'information et d'inspiration pour la prise de décision et la mise en œuvre des décisions par les responsables politiques des pays de l'élargissement de l'UE et des pays du voisinage européen.*

2 Rue André Pascal  
75775 Paris Cedex 16  
France

email : [sigmaweb@oecd.org](mailto:sigmaweb@oecd.org)  
Tel : +33 (0) 1 45 24 82 00

[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

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

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

© OCDE 2020 – L'utilisation de ce contenu, dans quelque format que ce soit (numérique ou papier), est régie par les Conditions d'utilisation disponibles sur la page du site internet de l'OCDE <http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

## Table de matières

OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA CARTOGRAPHIE .....	3
FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT, COORDINATION DES POLITIQUES ET PROCESSUS DÉCISIONNEL.....	5
Introduction .....	5
Messages clés et conclusions .....	7
Réponses - Fonctionnement du gouvernement, coordination des politiques et processus décisionnel .....	8
LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES RESSOURCES HUMAINES .....	9
Introduction .....	9
Aperçu des réponses des pays de l'UE/OCDE .....	9
Messages clés et conclusions .....	11
Réponses - La gestion de la fonction publique et des ressources humaines.....	11
RESPONSABILITÉ.....	12
Introduction .....	12
Aperçu des réponses des pays de l'UE / OCDE .....	12
Messages clés et conclusions .....	14
Réponses - Responsabilité .....	15
PRESTATION DE SERVICES .....	16
Introduction .....	16
Aperçu des réponses des pays de l'UE/OCDE .....	16
Messages clés et conclusions .....	18
Réponses - Prestation de services .....	19
LA GESTION DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	20
Introduction .....	20
Audit externe .....	23
Messages clés et conclusions .....	23
Réponses - La gestion des dépenses publiques.....	24
LES MARCHÉS PUBLICS .....	25
Introduction .....	25
Messages clés et conclusions .....	26
Document marchés publics .....	27

## OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA CARTOGRAPHIE

L'apparition de la pandémie de coronavirus a été un événement tellement sans précédent que les gouvernements, à quelques exceptions près, n'avaient aucun point de repère ou expérience antérieure sur lesquels s'appuyer. Elle a nécessité une réponse rapide et multiforme. Tout d'abord, les gouvernements ont dû introduire des mesures pour contenir la propagation du virus, aplatir la courbe du nombre de personnes infectées et s'assurer que les établissements de santé ne seraient pas débordés. Les mesures prises par les gouvernements ont conduit à un verrouillage plus ou moins intensif des économies et ont eu des effets micro et macroéconomiques massifs et négatifs. Par conséquent, dans la deuxième vague de réponses politiques, les gouvernements ont essayé d'atténuer la crise économique imminente et de limiter l'impact de la crise sur le bien-être économique des citoyens. Ces réponses politiques ont été présentées et partagées dans de nombreux documents de l'OCDE.

Outre la sécurité, les soins de santé et les mesures économiques, les pays ont également dû adapter le fonctionnement de leurs systèmes de gouvernance publique. Ce document présente une synthèse de la manière dont les États membres de l'UE et certains pays de l'OCDE ont géré la phase initiale de la crise COVID-19 en ce qui concerne le fonctionnement du gouvernement et de l'administration publique. Il est le résultat d'un exercice informel de cartographie qui a été réalisé par des experts internes et externes de SIGMA, à la suite d'une discussion avec la Commission européenne, en utilisant des informations disponibles publiquement et quelques aperçus informels (recueillis entre le 1er et le 7 avril 2020). La cartographie a été compilée – conformément au mandat de SIGMA – comme une source d'information et d'inspiration pour la prise de décision et la mise en œuvre des décisions par les décideurs politiques dans les pays de l'élargissement de l'UE et les pays du voisinage européen. Elle s'articule autour des domaines englobés dans les principes de l'administration publique : élaboration et coordination des politiques, gestion de la fonction publique et des ressources humaines, prestation de services publics, responsabilité et gestion des dépenses publiques.

Le document décrit comment les ministères et les agences ont massivement adopté le télétravail comme nouveau mode de fonctionnement et comment les gouvernements (conseils des ministres) ont réorganisé leur façon de se réunir et de prendre des décisions. Les parlements ont continué à fonctionner, mais l'essentiel de leur travail s'est tourné vers les questions liées à la crise, et la méthode de travail parlementaire a été ajustée, notamment en introduisant des réunions virtuelles (en particulier pour les commissions). Dans de nombreux pays, les parlements ont transféré des pouvoirs supplémentaires et un pouvoir discrétionnaire à l'exécutif, préservant ainsi les importants mécanismes de contrôle et d'équilibre. De nouvelles structures de coordination ont été mises en place ou activées dans les centres de gouvernement pour gérer l'urgence. La prestation de services publics s'est poursuivie, mais elle s'est limitée souvent aux besoins urgents des citoyens et des entreprises, et dépendait fortement des capacités du gouvernement numérique. De nouvelles simplifications administratives ont été introduites pour faciliter l'interaction entre les agences et les citoyens. Les systèmes judiciaires ont réagi de la même manière que l'administration publique ; dans certains pays, ils ont radicalement réduit le traitement des affaires aux seuls cas urgents ; dans d'autres pays, la diminution du niveau d'activité fut moins radicale.

Dans le domaine de la gestion des dépenses publiques, une approche très souple a dû être adoptée pour permettre aux gouvernements de réaffecter les ressources aux domaines où les besoins étaient urgents, et soutenir les entreprises et les citoyens. Si les contrôles internes continuent essentiellement à fonctionner comme auparavant, les mesures de soutien urgentes doivent trouver un équilibre entre les contrôles et l'efficacité ; pour prévenir la fraude, certaines autorités ont annoncé la nécessité de développer une défense contre les versements frauduleux. Le rôle de contrôle et de surveillance *ex post* des institutions supérieures de contrôle restera aussi important que jamais. Les règles de procédure strictes en matière de marchés publics ont été suspendues ; néanmoins, même dans les procédures simplifiées, les principes de transparence, d'efficacité et d'égalité de traitement doivent être respectés.

(Pour plus de détails, veuillez consulter le rapport <http://www.sigmaweb.org/publications/Regles-marches-publics-COVID-SIGMA-270420.pdf>).

Outre l'objectif énoncé ci-dessus, cette synthèse pourrait servir à l'avenir de source d'inspiration pour étudier les effets de transformation de la crise COVID-19. En effet, bon nombre des enseignements tirés et des pratiques établies pourraient être préservés une fois la crise passée, car ils contribueront à l'efficacité, à l'efficacité et   une meilleure prestation de services. Il est très probable que nous ne reviendrons pas   nos activités habituelles, mais   une nouvelle « normalité ».

# FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT, COORDINATION DES POLITIQUES ET PROCESSUS DÉCISIONNEL

## *Introduction*

Le Conseil des ministres (le Cabinet), en tant qu'organe décisionnel collectif le plus élevé du pouvoir exécutif, peut avoir besoin de se réunir plus fréquemment pendant les urgences nationales afin de discuter et de prendre des décisions urgentes en réponse à la crise. L'administration doit s'assurer que toutes les décisions et actions prises sont conformes à la loi et transparentes. Elles doivent être claires et faciles à comprendre par le public, afin que les impacts potentiels soient maximisés, et l'application nécessaire minimale.

Le centre de gouvernement (CdG), l'organe soutenant directement le chef de l'exécutif pour assurer le bon fonctionnement du gouvernement, a un rôle particulièrement important à jouer en cas d'urgence. Le CdG doit fournir tout le soutien nécessaire au chef du gouvernement pour gérer la crise et assurer la coordination des réponses politiques et des actions des différentes institutions. La communication externe doit être solidement coordonnée et dirigée par le centre, afin de fournir des messages précis, cohérents et clairs au public.

La plupart des décisions prises par le gouvernement en cas d'urgence nationale visent principalement à faire face aux menaces immédiates et aux risques pour la santé publique (« éteindre le feu »). Même dans ces situations, des efforts adéquats doivent être déployés pour garantir que toutes les actions et décisions prises reposent sur les meilleures données disponibles et sur des conseils professionnels, notamment par le biais de consultations ciblées avec des spécialistes. Naturellement, de nombreuses règles et procédures, y compris celles qui exigent des consultations internes et externes et une analyse des incidences, sont assouplies en cas d'urgence afin de permettre aux gouvernements d'agir rapidement. Néanmoins, il est important que les gouvernements lancent une analyse et une consultation adéquates sur toute politique majeure susceptible d'avoir des impacts significatifs à moyen/long terme.

## *Aperçu des réponses des pays de l'UE/OCDE*

### **Assurer la continuité de la prise de décision politique en période de crise**

**La plupart des pays de l'UE/OCDE examinés disposent des capacités juridiques et technologiques nécessaires pour organiser des réunions à distance** des gouvernements par visioconférence. Certains d'entre eux ont organisé de telles sessions virtuelles avant même la crise actuelle (par exemple, la Croatie, la Lettonie et la Slovaquie). Dans d'autres pays, la crise COVID-19 a incité les gouvernements à mettre en place les systèmes et les capacités nécessaires pour pouvoir organiser des réunions virtuelles au fur et à mesure des besoins (par exemple, en Lituanie, en Espagne et au Royaume-Uni).

Bien qu'ils disposent des capacités technologiques nécessaires, **la plupart des pays de l'UE/OCDE examinés préfèrent encore tenir des réunions gouvernementales en personne** (par exemple, l'Italie, la Roumanie, la République slovaque, la Suède, la Corée). Les CdG, qui soutiennent l'organisation de telles réunions, prennent normalement des mesures de précaution supplémentaires pour minimiser le risque de transmission lors des réunions régulières (par exemple, les ministres portent des masques faciaux, utilisent des salles de réunion plus grandes, maintiennent une distance minimale de deux mètres entre les sièges, les experts externes se joignent aux réunions par une liaison vidéo, etc.) Certains pays tentent également de réduire au minimum la nécessité de réunions gouvernementales fréquentes, voire de suspendre toutes les initiatives et mesures législatives non urgentes (par exemple, le Danemark).

Plusieurs pays de l'UE/OCDE (par exemple, l'Autriche) semblent examiner/débattre de la **base juridique de la tenue de réunions virtuelles** puisque les règlements disposent la « présence physique pour assurer

le quorum ». D'autres pays, comme la Croatie, ont déjà mis en place la base juridique nécessaire à la tenue de sessions gouvernementales virtuelles avec la possibilité d'enregistrer le vote réel par téléphone ou par courrier électronique. La Lettonie et l'Estonie avaient mis en place un logiciel spécial (e-sessions), qui permet d'organiser des sessions gouvernementales à distance. Les réglementations de certains pays permettent au gouvernement de prendre des décisions liées à des situations d'urgence par un groupe plus restreint de ministres (Croatie).

Les pays utilisent différentes plateformes informatiques pour organiser des visioconférences (principalement Skype, Zoom, Cisco Webex, Citrix). Dans certains pays, des inquiétudes ont été exprimées quant à la **confidentialité et au respect de la vie privée lors de réunions virtuelles en ligne** (par exemple, la première réunion virtuelle du cabinet britannique sur Zoom).

### **La gestion et la coordination des crises et le rôle du centre de gouvernement**

Il existe deux grandes approches de la gestion des crises : l'une est largement **réactive** (comment les ressources existantes devraient être mobilisées pour répondre à une crise une fois qu'elle survient) et la seconde est **anticipatoire**, ce qui comprend également un élément de prévision et de préparation. Cette dernière implique des ressources dédiées et un personnel spécialisé, ainsi que la préexistence de certains mécanismes et plans de coordination de la réponse gouvernementale en cas d'urgence (par exemple, en Belgique, au Danemark,). Plusieurs pays, dont la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, avaient mis en place **des stratégies et des plans nationaux de lutte contre les pandémies de grippe** bien avant l'épidémie de COVID-19, qui ont servi à orienter la réponse actuelle.

**Le cadre juridique de la gestion des crises est généralement une loi et/ou un règlement intérieur du gouvernement** qui définit les rôles et les responsabilités des ministères et des agences en cas de crise et qui précise l'organe central de coordination (conseil ou comité interministériel) qui prend la direction de la gestion d'une crise. Certains pays disposent d'orientations spéciales, qui définissent les rôles et les responsabilités du CdG et d'autres ministères et institutions en cas d'urgence (par exemple, la France, la Belgique, le Royaume-Uni).

**Des comités et des groupes de travail spéciaux ont été créés dans plusieurs pays**, les CdG concernés fournissant le soutien nécessaire en matière d'organisation et de coordination (par exemple, en Estonie, en Italie, en Finlande et en Hongrie). Ces comités comprennent, en plus des fonctionnaires, des spécialistes, des scientifiques et des médecins afin de garantir que des conseils complets sont fournis au Premier ministre et aux ministres afin de leur permettre de prendre des décisions en connaissance de cause.

**L'organe central de coordination pour la gestion des crises est situé au sein du CdG pour une majorité de pays**, ou autrement au sein du ministère de l'Intérieur, avec le ministère de la Santé responsable des urgences sanitaires, et les ministères de la Défense et des Finances souvent cités comme membres clés de l'organe de coordination.

Dans le cas de la crise COVID-19, l'ampleur de la menace posée par le virus a conduit **les chefs de gouvernement à prendre le contrôle direct de la gestion de la crise dans la plupart des pays**, notamment en présidant directement le conseil/comité de gestion de la crise et en organisant régulièrement des points presse. Dans ce scénario, le CdG fait office de secrétariat de l'organisme et assure la liaison avec les ministères et agences concernés pour apporter son expertise (dans le cas du COVID-19, cela signifie souvent le médecin en chef, le centre de contrôle des maladies, etc.)

Étant donné le rôle prépondérant du chef du gouvernement dans la plupart des réponses à la crise COVID-19, **la communication est généralement coordonnée par une équipe de communication située au sein du CdG**. Les principaux canaux de communication comprennent les points presse traditionnels, dirigés par le Premier ministre ou un ministre de haut rang, souvent sur une base quotidienne, avec des efforts pour utiliser les médias sociaux afin de diffuser les messages clés du gouvernement. De nombreux gouvernements ont également créé des sites internet centraux pour fournir des informations régulières et claires sur la crise et les réponses du gouvernement (par exemple, en Estonie et en Hongrie).

## Consultations, légitimité et transparence du processus décisionnel du gouvernement

Plusieurs pays de l'UE/OCDE ont adopté de **nouvelles lois et/ou activé les dispositions pertinentes des lois d'urgence existantes** (par exemple, par un vote supplémentaire au Parlement) qui donnent au gouvernement des pouvoirs temporaires supplémentaires pour introduire des restrictions et des limitations des activités et de la vie publique. Ces lois ont également permis de rationaliser et de raccourcir le processus décisionnel pendant la crise, notamment en donnant (une partie) de l'autorité législative du parlement à l'exécutif dans des circonstances et des domaines strictement définis, qui contribuent à la résolution de la crise (par exemple, en Belgique, en France, en Hongrie et en Italie).

Les dispositions visant à rationaliser et à **accélérer le processus décisionnel au sein du gouvernement comprennent la création ou l'activation de conseils ou d'organes spéciaux qui ont le pouvoir de prendre des décisions pour faire face à la crise** (par exemple, en Croatie, l'organe central de coordination dirigé par le ministre de l'Intérieur et composé de représentants de nombreuses institutions responsables de la gestion des crises - ministères, institution de santé publique, institution de lutte contre les incendies, etc. a publié des règlements sur les mesures de confinement). Certains pays, comme l'Espagne et la République tchèque, ont habilité les ministères compétents à prendre des décisions ad hoc afin de faire appliquer les décisions gouvernementales relatives aux dispositions d'urgence.

Plusieurs pays ont **délégué le pouvoir de décision du gouvernement** aux ministères afin d'être plus efficaces et plus rapides dans les interventions d'urgence. Par exemple, le ministère tchèque de l'Intérieur a élaboré une taxonomie des « travailleurs des transports internationaux et des infrastructures critiques », qui sont exemptés des restrictions de voyage. En Espagne, les ministres de la Santé, de l'Intérieur, des Transports et de la Défense, sous la supervision du Premier ministre, prennent toutes les décisions relatives au COVID-19.

Plusieurs pays, dont l'Estonie, l'Allemagne, la Lituanie et la Slovaquie, ont simplement activé les dispositions pertinentes de la législation ou de la réglementation d'urgence qui **permettent d'accélérer et de rationaliser les processus décisionnels pendant la crise**. Cela a permis aux pays d'assouplir certains contrôles et vérifications internes, notamment ceux qui nécessitent des consultations publiques et des analyses d'impact.

Dans le même temps, la crise du COVID-19 a souligné l'importance des consultations avec des spécialistes et du recours à des avis d'experts pour éclairer les décisions politiques. Les pays ont activement impliqué des médecins et des scientifiques pour analyser l'impact de diverses options et mesures politiques afin d'éclairer la prise de décision du gouvernement, notamment par la création d'organes consultatifs spéciaux. En Irlande, par exemple, le Stakeholder Forum est présidé par le Département du Taoiseach et comprend environ 120 organismes issus de secteurs très divers (entreprises, éducation, santé, services sociaux et de garde d'enfants, sport, tourisme, etc.). Certains pays (par exemple le Danemark) ont tenté d'accélérer les processus législatif et décisionnel par une stricte hiérarchisation des priorités, qui garantit que seules les mesures législatives essentielles répondant à la crise actuelle soient traitées.

## Messages clés et conclusions

- Les pays peuvent souhaiter **revoir et mettre à jour la législation/réglementation pertinente** afin d'établir une base juridique pour l'organisation de **réunions gouvernementales à distance**. Ils peuvent également envisager de développer l'infrastructure informatique et les logiciels nécessaires, avec des protocoles de sécurité adéquats, pour permettre l'organisation et le déroulement harmonieux des sessions gouvernementales en ligne, par vidéo ou téléconférence.
- La **technologie actuelle** permet d'organiser efficacement des réunions gouvernementales virtuelles, qui peuvent être facilement adoptées et utilisées dans différents pays. Cependant, la plupart des pays préfèrent encore avoir une session gouvernementale traditionnelle, c'est-à-dire des réunions en personne. Des mesures de précaution supplémentaires sont prises pour minimiser le risque de transmission de maladies lors de ces réunions régulières.

- L'organisation de **sessions gouvernementales à distance** peut contribuer à garantir la participation de tous les ministres, ce qui permet de mener des discussions plus fructueuses et de prendre des décisions plus éclairées. Ceci est particulièrement important étant donné que le temps et les ressources disponibles pour la préparation des décisions gouvernementales, y compris pour les consultations interministérielles, sont très limitées en cas d'urgence.
- De nombreux pays ont introduit de nouvelles lois et des **mécanismes supplémentaires pour mieux coordonner et gérer la crise**. Les CdG jouent un rôle central pour assurer le bon fonctionnement du gouvernement et des structures de gestion et de coordination de la crise.
- Le fait de disposer d'une **approche/stratégie pangouvernementale** et de mécanismes préexistants pour la gestion des crises et la communication externe pendant les situations d'urgence peut aider les pays à obtenir de meilleurs résultats. Certains pays disposent d'une sous-unité permanente du CdG chargée de la préparation et de la gestion des situations d'urgence, dotée de professionnels de la gestion des crises, notamment de spécialistes de la communication de crise. L'état de préparation des pays pour répondre aux situations de crise varie.
- Le **chef de gouvernement dirige la communication externe** en cas de crise. Cela implique principalement des points presse réguliers et des discours télévisés, qui peuvent également être diffusés sur les médias sociaux. Les médias sociaux peuvent contribuer à accélérer la communication en cas de crise, mais ils apportent également de nouveaux défis et risques liés à la confiance, comme la manipulation de données en ligne, qui peut créer une panique inutile.
- Les règles d'urgence introduites dans de nombreux pays permettent de **rationaliser les processus internes de délibération et de décision politiques** qui ne nécessitent pas toujours le respect de diverses procédures et contrôles obligatoires, notamment ceux nécessaires à la consultation interne et externe, et à l'analyse d'impact. Dans le même temps, la crise actuelle et les débats en cours sur les options en matière de politique de santé, et l'analyse de scénarios pour la pandémie, ont donné une importance supplémentaire à l'utilisation d'informations et de preuves fiables et précises, y compris de la part des médecins, avant de prendre des décisions politiques.
- Divers organes de **coordination et de consultation ont été mis en place** avec la participation d'experts et de parties prenantes externes (organisations d'entreprises, organisations de la société civile concernées, etc.). Ces nouveaux mécanismes ont permis d'obtenir la contribution de spécialistes et d'experts pour éclairer les choix politiques finaux et les décisions gouvernementales.

**Réponses - Fonctionnement du gouvernement, coordination des politiques et processus décisionnel**



## LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES RESSOURCES HUMAINES

***Assurer le bon fonctionnement essentiel des institutions gouvernementales et de l'administration publique lorsque les modalités de travail normales ne peuvent être maintenues, introduire ou généraliser le télétravail ou appliquer des pratiques de travail flexibles, pour répondre plus efficacement à la crise.***

### ***Introduction***

La situation sans précédent du confinement et de distanciation sociale déclenchée par l'épidémie de COVID-9 a renouvelé l'importance de politiques adéquates pour les employés. Les administrations publiques de l'UE/OCDE ont pris diverses mesures pour protéger leurs employés et, simultanément, pour assurer la fourniture de services essentiels aux citoyens et aux entreprises et le fonctionnement continu de l'État.

En outre, les fonctionnaires sont souvent en première ligne de la lutte contre l'épidémie, et d'autres participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures liées aux conséquences sanitaires, économiques et sociales de la crise. Ils voient leur charge de travail augmenter et doivent s'adapter à de nouvelles façons d'obtenir des résultats.

Ce chapitre présente la manière dont les pays de l'UE/OCDE ont répondu aux défis dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Ils sont tous passés au télétravail, devenu une solution par défaut pour tous les fonctionnaires, sauf si la nature de leur travail ne le permet pas ou si d'autres raisons prévalent. La manière dont les pays abordent les fonctionnaires qui ne peuvent pas télé-travailler, mais qui ne sont pas autorisés à se rendre à leur bureau, est également étudiée. Ceci est suivi par une description de l'application des nouveaux régimes de travail pour mieux adapter le travail et la rémunération aux nouveaux défis, pour ceux qui doivent travailler plus (heures supplémentaires), moins (temps partiel, congé obligatoire) ou différemment (horaires flexibles). Enfin, les premières mesures d'austérité prises ou annoncées en matière d'administration publique afin de créer un espace fiscal nécessaire sont présentées.

### ***Aperçu des réponses des pays de l'UE/OCDE***

Toutes les administrations de certains pays de l'UE/OCDE sont passées au télétravail afin de minimiser l'exposition des fonctionnaires au virus et d'assurer la continuité du service public. La présence physique dans les locaux de travail reste limitée, lorsque la nature des tâches l'exige ou lorsque les processus de travail qui ne peuvent être suspendus ne sont pas numérisés (par exemple, les tribunaux). Le passage soudain au télétravail massif a été moins difficile pour les administrations ayant une expérience établie dans l'offre de possibilités de travail à domicile à leur personnel, puisque l'infrastructure technique et la culture de travail correspondante étaient déjà en place. Cependant, même ces pays ont dû modifier leur cadre juridique pour introduire le télétravail obligatoire (auparavant, il était généralement utilisé à la demande des fonctionnaires). Dans la plupart des cas, il incombe aux responsables hiérarchiques de veiller à ce que leurs subordonnés travaillent efficacement. Pour les aider, eux et leur personnel, à s'adapter au nouvel environnement, des lignes directrices et des manuels sur le télétravail ont été largement diffusés.

Dans les pays où les mesures de confinement total sont en vigueur, la plupart des fonctionnaires sont censés télé-travailler. Néanmoins, cela n'est pas possible dans tous les cas : certains exercent des fonctions non essentielles qui ont été suspendues pendant la durée de la crise, d'autres n'ont pas les capacités physiques pour télé-travailler (manque d'infrastructure) ou la nature de leurs fonctions ne le permet pas. Les pays ont des approches différentes pour faire face à de telles situations, mais la plupart d'entre eux sont indulgents envers ces employés. Une écrasante majorité de pays part du principe que tous les fonctionnaires à qui l'on demande de télé-travailler sont en mesure d'opérer dans ce mode et sont donc entièrement rémunérés. Il appartient à leurs responsables de s'assurer qu'ils ont du travail à faire et qu'ils

le font. Dans plusieurs pays (Belgique, France, Lettonie, Portugal), il existe des dispositions légales spéciales et si les fonctionnaires ne peuvent pas accomplir leurs tâches, ils peuvent être officiellement exemptés de service, placés en congé spécial ou être considérés comme en absence justifiée et conserver tous leurs droits, y compris leur salaire. La Slovénie est le seul pays où un instrument spécial, « l'attente du travail », s'applique aux fonctionnaires qui ne peuvent pas télé-travailler sur décision de leur supérieur hiérarchique : ils perçoivent 80% de leur salaire moyen des trois mois précédents.

Un autre outil utilisé, lorsque le télétravail n'est pas possible ou que la charge de travail a diminué, est le congé obligatoire. La grande majorité des pays n'ont pas obligé leurs fonctionnaires à prendre des congés obligatoires pendant la période de fermeture. Cependant, certains pays encouragent les fonctionnaires à utiliser leur congé annuel, sans en faire une obligation formelle. Par exemple, l'Autriche a demandé à ses fonctionnaires d'utiliser les jours de congé restants de 2019 dans la mesure du possible, tandis que la Slovénie a recommandé à ses fonctionnaires d'utiliser les jours de congé restants de 2019 ainsi que deux semaines de congé annuel de 2020, car ils pourraient ne pas pouvoir les prendre quand ils le souhaitent une fois la crise passée. Le gouvernement danois a convenu avec les syndicats qu'une grande partie des employés publics non essentiels utiliseraient cinq jours de congé annuel pendant la période de verrouillage.

Le travail à distance ne répond pas à tous les défis auxquels les organismes publics sont confrontés pendant la crise ; au contraire, il crée également des problèmes. Par exemple, s'ils sont également parents, les fonctionnaires doivent souvent s'occuper de leurs enfants pendant la fermeture de l'école. Que ce soit avec une orientation centrale ou de manière décentralisée, les institutions publiques adoptent des modalités de travail flexibles. Les pays utilisent, dans une plus large mesure, les modalités de travail flexibles déjà présentes dans leur législation. Parmi eux, le travail à temps partiel est utilisé pour les postes à charge de travail réduite, et le passage du temps partiel au temps plein pour les postes à charge de travail accrue. Si la répartition flexible des heures semble courante, tant dans la journée que dans la semaine, certains pays (par exemple l'Autriche) exigent des fonctionnaires qu'ils télé-travaillent pendant les heures normales de travail. Des horaires de travail décalés sont introduits pour les travaux qui nécessitent une présence physique dans les locaux de travail afin d'éviter les déplacements aux heures de pointe. Dans certaines institutions, un système de rotation a été mis en place – combinant une semaine de télétravail et une semaine de travail au bureau.

L'épidémie de COVID-19 a eu un impact sur la quantité de travail de certains fonctionnaires. Si pour certains, la charge de travail a diminué, certains services non essentiels ayant été réduits, d'autres doivent faire des efforts supplémentaires. Dans la plupart des pays, la législation relative aux heures supplémentaires en vigueur avant la crise était adéquate et n'a pas nécessité de modification. L'Autriche, qui autorise jusqu'à 72 heures de travail par semaine pour le personnel de santé (dans la moyenne de 17 semaines – cette période peut être encore prolongée), est un bon exemple. Les règles relatives aux heures supplémentaires peuvent être encore plus souples dans des secteurs stratégiques (par exemple, en ce qui concerne les activités liées aux infrastructures critiques en France et en Pologne) ou lorsque les pays ont introduit l'état d'urgence. En Lettonie, la législation sur l'état d'urgence a permis à certaines institutions d'augmenter les heures de travail normales jusqu'à 60 heures par semaine. Un groupe relativement restreint de pays (Slovénie, Hongrie) a introduit des règles spéciales sur les heures supplémentaires dans la législation directement liée à l'épidémie de COVID-19, ce qui a augmenté le nombre d'heures supplémentaires autorisées. Un exemple intéressant nous vient d'Italie et de Slovénie, où un système de déclaration hebdomadaire a été introduit pour les personnes qui télé-travaillent afin de permettre le contrôle des heures de travail.

Sur la base des règles établies par la Charte sociale européenne<sup>1</sup>, les heures supplémentaires devraient, en règle générale, être compensées par une augmentation de la rémunération ou des congés. Un certain nombre de pays ont introduit des dispositions spéciales pour compenser les employés qui sont en première ligne dans la lutte contre le COVID-19, qui vont parfois au-delà de la compensation accrue des

---

<sup>1</sup> Art. 4(2) de la Charte sociale européenne révisée de 1996, Conseil de l'Europe (<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/charter-texts>). Cinq pays des Balkans occidentaux ont ratifié la Charte révisée.

heures supplémentaires. Certains pays ont augmenté les salaires (Hongrie, Lettonie) ou considèrent que ce travail est effectué dans des conditions dangereuses, ce qui justifie une indemnité spéciale (en Slovénie, ce type d'indemnité a été porté de 45% à 100% pour les heures travaillées dans des conditions dangereuses). D'autres pays versent des récompenses/bonus supplémentaires au personnel médical (Belgique, Pays-Bas).

L'épidémie actuelle crée une pression supplémentaire sur les budgets de l'État et nécessite une redéfinition des priorités des dépenses publiques. Bien que l'emploi dans les administrations publiques représente 18% de l'emploi total dans les pays de l'OCDE, la majorité des pays n'ont encore pris aucune mesure d'austérité concernant l'emploi dans les services publics. Certains (Belgique, Croatie) ont gelé leurs recrutements (avec des exceptions pour les domaines stratégiques), tandis que la Corée a introduit d'importantes réductions de salaire pour ses hauts fonctionnaires (cette mesure pourrait être étendue à l'ensemble de la fonction publique) sur une base volontaire. En Slovénie, les réductions salariales pour les ministres et les députés s'élèvent à 30%. Non seulement l'Italie n'a annoncé aucune mesure d'austérité liée à l'emploi dans la fonction publique, mais elle a également suspendu toute procédure de licenciement pour quelque motif que ce soit, y compris pour des raisons économiques/financières.

### ***Messages clés et conclusions***

- Les employés du secteur public devraient continuer à fournir des prestations pendant la crise du COVID-19, qu'ils fassent du télétravail ou qu'ils soient autorisés à se rendre sur les lieux de travail. Le travail à distance nécessite non seulement une infrastructure technique (matériel, connexion internet, accès aux systèmes informatiques et flux de travail sans papier), mais aussi des compétences de gestion adaptées, des dispositifs de surveillance et des outils de collaboration. Les pays ayant une grande expérience préalable du télétravail et disposant de cadres législatifs adéquats ont rapidement adopté cette méthode de travail. Ce n'est pas encore le cas pour toutes les administrations de l'UE/OCDE.
- Les fonctionnaires ont en grande partie connu une augmentation de leur charge de travail et, pour faire face à ce défi, les pays de l'UE/OCDE déploient toute une série de solutions. Les plus courantes consistent à utiliser les dispositions existantes relatives aux heures supplémentaires ou à en introduire de nouvelles, qui permettent une plus grande souplesse. Certains pays ont recours à d'autres outils de gestion des ressources humaines pour améliorer la situation : ils simplifient les procédures de recrutement pour pouvoir employer le nouveau personnel beaucoup plus rapidement, renforcent la mobilité entre les organismes publics et utilisent le volontariat pour soutenir le travail des services publics. Ils tentent également de réduire la charge de travail en reportant certains processus réguliers, comme l'évaluation des performances ou la formation (les sessions de formation en ligne sont devenues la seule option).
- Les pays utilisent un large éventail d'incitations financières, notamment le paiement accru des heures supplémentaires, des augmentations de salaire ou des primes spéciales, pour récompenser les fonctionnaires qui sont en première ligne dans la lutte contre le COVID-19.
- Les gouvernements sont également confrontés à une situation sans précédent où certains employés publics, lorsqu'ils sont confinés, ne peuvent pas travailler aussi efficacement que prévu. Ces employés qui ne peuvent pas exercer leurs fonctions sont rarement obligés de prendre des congés annuels. Au lieu de cela, diverses options, favorables aux fonctionnaires, sont utilisées pour justifier le paiement de leur salaire.
- Toutefois, cette situation risque de ne pas être viable si les mesures de verrouillage se poursuivent. Certains pays ont déjà annoncé des mesures d'austérité à l'égard de l'administration publique afin de répondre à la crise.

### **[Réponses - La gestion de la fonction publique et des ressources humaines](#)**

# RESPONSABILITÉ

***Le fonctionnement du Parlement et les institutions assurant le contrôle de l'administration du gouvernement, souvent investis des pouvoirs extraordinaires au cours de la crise, par la justice administrative et le médiateur.***

## ***Introduction***

Les situations d'urgence, comme la pandémie actuelle de COVID-19, nécessitent des mesures extraordinaires pour protéger la vie, la sécurité et la santé des citoyens. De telles mesures conduisent inévitablement à des situations qui s'écartent du fonctionnement normal de l'État. Dans le but de fournir la réponse la plus efficace et la plus efficiente possible, les parlements autorisent les gouvernements à agir avec plus de discrétion et les mesures prises empiètent souvent, inévitablement, sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Dans les situations où un danger clair et présent menace des vies humaines, l'État réagit avec des politiques et des décisions individuelles qui, dans des situations normales, ne respecteraient pas les normes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit.

Toutefois, même dans des situations aussi extraordinaires, les gouvernements ne doivent pas avoir carte blanche pour faire tout ce qu'ils jugent approprié pour faire face au danger. Comme l'a dit le Conseil de l'Europe, « nous ne devons pas laisser le virus détruire nos valeurs fondamentales et nos sociétés libres »<sup>2</sup>. Bien que les gouvernements puissent se voir confier une marge d'appréciation et une flexibilité supplémentaires dans la prise de décision, les Parlements devraient continuer à fonctionner et à exercer un contrôle démocratique. La réglementation peut imposer des restrictions aux droits de l'homme et aux libertés, tels que la liberté de réunion, la liberté de circulation et la liberté d'activité économique, mais ces restrictions doivent être proportionnées et limitées à la portée nécessaire à la protection desdites valeurs. Ils doivent également être établis de manière à garantir la prévisibilité des actions des administrations publiques.

Cet aperçu présente les réponses des États membres de l'UE et de certains autres pays membres de l'OCDE à la crise du COVID-19 dans le domaine de la responsabilité des gouvernements et des administrations publiques. Il englobe le fonctionnement des parlements nationaux, des institutions de médiation et de la justice administrative dans le contexte d'une pandémie, ainsi qu'une question générale sur la question de savoir si des (ou quelles) mesures, imposées pour protéger la vie et la santé des citoyens, ont déclenché des débats publics sur nécessité et proportionnalité.

## ***Aperçu des réponses des pays de l'UE / OCDE***

Le fonctionnement des **parlements nationaux** n'a pas été suspendu. Il convient de noter que de nombreuses législations nationales avaient envisagé de larges prérogatives discrétionnaires des gouvernements pour introduire des mesures pour faire face aux urgences avant même cette crise sanitaire. L'émergence de la pandémie de COVID-19 n'a déclenché que l'application de ces prérogatives. Dans certains cas, l'ampleur sans précédent de la pandémie a même nécessité des prérogatives supplémentaires. En Hongrie, le Parlement a accordé au gouvernement le pouvoir d'introduire par décret des mesures extraordinaires, de suspendre l'application de certaines lois et de déroger aux dispositions législatives. Cependant, des limitations strictes des pouvoirs du gouvernement ont été établies (par exemple, nécessité et proportionnalité des mesures, fonctionnement continu du Parlement, qui peut à tout moment retirer les pouvoirs extraordinaires du gouvernement, contrôle par la Cour constitutionnelle, etc.). La Hongrie n'est pas le seul exemple de larges pouvoirs discrétionnaires transférés pour introduire

---

<sup>2</sup> [Respecter la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 – Une boîte à outils pour les États membres](#), SG/Inf(2020)11, 7 avril 2020.

les mesures nécessaires à l'exécutif. Une habilitation similaire du roi et du gouvernement a eu lieu en Belgique. En revanche, une initiative similaire a été retirée en République tchèque après un tollé général.

Les parlements se sont adaptés à la situation en introduisant des pratiques qui respectent les mesures de protection de la santé telles que la distanciation physique. Cela comprend, par exemple, l'interdiction d'accès aux bâtiments du Parlement aux personnes qui ne sont pas essentielles à ses travaux, le télétravail pour le personnel parlementaire, la limitation du nombre de députés présents aux sessions conformément aux proportions convenues pour chaque parti. Pendant la pandémie, les parlements réduisent leurs programmes afin de se concentrer sur les principales mesures législatives et budgétaires pour faire face à ses effets sur la santé de la population et l'économie nationale.

En ce qui concerne les procédures législatives, dans la plupart des cas, le règlement intérieur du Parlement avait déjà envisagé d'accélérer la législation d'urgence. En Allemagne, par exemple, le ministre fédéral a annoncé le 23 mars un paquet législatif anti-corona. L'ensemble de la procédure au niveau gouvernemental et parlementaire, y compris la publication officielle des lois, n'a été achevée que quatre jours plus tard et, le lendemain, les lois sont entrées en vigueur en grande partie – tout cela conformément aux dispositions de la Constitution (Grundgesetz) et des règles de procédure.

Les réunions en ligne ont été largement utilisées pour les sessions des comités, mais dans quelques cas seulement, cette possibilité a été mise en place pour les plénières. (Par exemple, en Espagne, cette option existe depuis 2012 pour des situations extraordinaires. Elle a été introduite en Pologne et en Slovaquie, mais une initiative similaire a été rejetée en Lituanie. Elle était à l'étude en Lettonie). Il semble que les parlementaires soient assez réticents à introduire des sessions plénières en ligne. Dans les rares cas où cela est possible, il est strictement limité à des circonstances exceptionnelles (par opposition aux sessions gouvernementales où cela avait été une pratique plus régulière avant même la pandémie).

Quant aux institutions de médiation, elles sont restées opérationnelles. Cependant, les visites personnelles dans les locaux ne sont généralement pas possibles pendant la pandémie, et les institutions du médiateur ont demandé aux citoyens de communiquer leurs plaintes sans se présenter physiquement au bureau – par courrier électronique et par téléphone. Les membres du personnel font principalement du télétravail, tandis que les visites sur le terrain (par exemple, dans les prisons) et les contacts avec les représentants des institutions publiques sont généralement évités et le traitement de ces cas est reporté. De nombreuses institutions de médiation sont témoins d'un nombre croissant de questions et de plaintes concernant la protection de la santé du gouvernement, les mesures économiques et sociales, ainsi que les retards dans les procédures devant les organismes publics en raison de la pandémie ; certains d'entre eux ont appelé à la compréhension et à la patience. Le médiateur irlandais, par exemple, a demandé aux citoyens de se demander s'ils avaient vraiment besoin de porter plainte concernant les services de santé et de soutien social, qui sont actuellement tous deux soumis à une pression énorme. Les médiateurs participent activement aux discussions sur les mesures d'urgence et leurs effets sur les droits de l'homme et les libertés. Ils publient des déclarations soulignant l'importance du respect des droits de l'homme et des libertés, même en cas d'urgence (pandémie), et appellent à une protection spéciale des groupes vulnérables. Au Portugal, l'institution du médiateur est « en session permanente » pour protéger la démocratie, la légalité et les droits de l'homme conformément à la loi sur le régime de l'état d'urgence.

La **justice administrative**, chargée de contrôler les décisions et les actes de l'administration publique, partage le sort de l'ensemble du pouvoir judiciaire pendant la pandémie. Dans la plupart des pays, les tribunaux continuent de fonctionner de manière plus ou moins limitée. Dans certains pays, l'activité des tribunaux est considérablement réduite (Italie), tandis que dans d'autres, la réduction d'activité est moins importante (par exemple, aux Pays-Bas, les médias ont rapporté le 2 avril que la semaine précédente, les juges avaient rendu une décision dans 20% de moins de cas que d'habitude). Les mesures de la distance physique dominent le régime de fonctionnement des tribunaux. L'accès aux palais de justice est restreint. Comme dans les institutions de l'administration publique, la plupart des juges et du personnel judiciaire font du télétravail, alors que seul un nombre limité de juges et de personnel judiciaire fréquentent les lieux de travail.

Les appels et autres documents peuvent être déposés par courrier ordinaire ou via des portails électroniques. Il existe des cas de simplification des communications électroniques pendant la pandémie (en Croatie, les documents peuvent être déposés par simple communication par courrier électronique sans signature électronique. Un accès simplifié aux dossiers dans un système de fichiers électroniques est fourni aux parties).

La possibilité de traiter des affaires dépend du système de contrôle judiciaire – en particulier de l'existence de l'obligation de tenir des audiences publiques. Dans certains systèmes (Allemagne), les affaires judiciaires de deuxième instance sont souvent traitées sans audience, et même dans les affaires de première instance, les audiences peuvent être exclues. En ce qui concerne les audiences sans audience, dans de nombreux pays, elles se tiennent désormais à distance, par visioconférence. Par exemple, le Conseil d'État français poursuit sa fonction consultative auprès du gouvernement et siège régulièrement à des sessions en ligne. De même, en Lituanie, les tribunaux poursuivent normalement toutes les procédures qui se déroulent par écrit uniquement. Dans certains pays, les audiences peuvent être remplacées par une procédure écrite avec le consentement des parties. En Estonie, par exemple, pendant la pandémie de COVID-19, les cas sont traités par écrit dans la mesure du possible.

En ce qui concerne les auditions, elles se limitent aux affaires (urgentes) hautement prioritaires dans tous les pays (telles que les affaires pénales où le prévenu est en détention ou les affaires où de graves violations des droits de l'homme sont alléguées). Dans de nombreux pays, les cas administratifs peuvent, sous certaines conditions, être considérés comme urgents. En conséquence, la majorité des audiences a été reportée. Dans certains pays (Estonie, France, projet pilote en Belgique), les auditions dans les cas urgents se tiennent à distance lorsque cela est possible (par visioconférence). Il convient de noter que les auditions organisées à distance ne sont pas une pratique courante, même dans les pays les plus avancés sur le plan technologique, elles restent exceptionnelles (similaires aux sessions plénières des parlements, voir ci-dessus).

Dans certains pays, les délais ont été légalement suspendus (par exemple, Autriche, Slovénie, Portugal, Espagne).

Un débat public sur la **proportionnalité des mesures adoptées et proposées** a lieu dans presque tous les pays, ce qui est une caractéristique inhérente aux sociétés démocratiques libres. De nombreuses mesures ont temporairement modifié les relations entre le législatif et l'exécutif, ou ont empiété sur les droits de l'homme et les libertés (en particulier la liberté de circulation et l'activité économique, ainsi que la confidentialité des données), que l'état d'urgence ait été proclamé ou non. Néanmoins, les informations de nombreux pays (Allemagne, Estonie, République tchèque, Slovénie, Italie, Pays-Bas, Portugal<sup>3</sup>) montrent que la majorité du grand public soutient les mesures de prévention de la propagation du virus. Les mesures concernent principalement la limitation des mouvements sur le territoire du pays (en termes d'objectif et de distance), les restrictions concernant l'entrée dans le pays (interdiction dans certains cas, mise en quarantaine obligatoire pour d'autres), et la suspension temporaire de nombreuses activités économiques, etc.

## ***Messages clés et conclusions***

Des exemples de l'UE et de certains pays membres de l'OCDE montrent que :

- Les parlements continuent de fonctionner et ajustent leurs programmes pour se concentrer sur les mesures nécessaires pour faire face à la menace. Ils adaptent également les méthodes de travail en introduisant des mesures de protection, telles que la restriction de l'accès aux lieux de travail, le télétravail du personnel et la réduction du nombre de députés lors des sessions pour garantir la distance physique. Il est important que tout cela se fasse conformément aux proportions convenues pour chaque partie. Les réunions en ligne sont largement utilisées pour les

---

<sup>3</sup> <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-COVID19-03042020.pdf>

sessions des commissions, tandis que les sessions plénières en ligne ne sont pratiquées que dans certains pays, et même dans ce cas comme exceptions.

- Les gouvernements supposent (sur la base de la législation existante ou de nouveaux textes législatifs) un pouvoir discrétionnaire inhabituellement large pour introduire des mesures par décret. Dans certains cas, les gouvernements peuvent même déroger aux dispositions des lois promulguées par le Parlement en vertu d'un décret. Cependant, il est extrêmement important que ces pouvoirs soient limités et que des garanties importantes soient maintenues, et que le contrôle parlementaire et le contrôle par les cours constitutionnelles restent pleinement en place.
- Les institutions de médiation continuent de fonctionner, mais avec des changements importants dans les méthodes de travail. Ils restent actifs en termes de déclarations et appellent à observer l'importance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- La justice administrative continue de fonctionner mais avec des méthodes de travail modifiées et à un rythme beaucoup plus lent. Les approches varient d'un pays à l'autre. Les approches qui aident à maintenir la continuité du fonctionnement autant que possible sont, par exemple :
  - a) le télétravail des juges et du personnel judiciaire sur les affaires ouvertes (examen des dossiers, rédaction des jugements, etc.) ;
  - b) étudier la possibilité de mener la procédure par écrit et sans audience (si les audiences ne sont pas nécessaires, ou si les parties conviennent de la procédure par écrit) ;
  - c) introduire la possibilité d'auditions en ligne (en accord avec les parties) ;
  - d) la numérisation des fichiers afin qu'ils soient accessibles à distance aux juges, au personnel judiciaire et aux parties ;
  - e) la numérisation et la simplification de la communication entre les parties et le tribunal.

Il convient de souligner que le fonctionnement efficace de la justice administrative est de la plus haute importance pour protéger les droits de l'homme lorsque l'administration publique assume des pouvoirs extraordinaires.

Des discussions animées se déroulent dans tous les pays sur la proportionnalité des mesures introduites et leur impact sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales (liberté de circulation, liberté de réunion, liberté d'activité économique, confidentialité des données). Il est prématuré à ce stade de tirer des conclusions sur la constitutionnalité et la légalité. Pour une telle évaluation, les décisions des juridictions constitutionnelles, administratives et autres relatives à ces mesures devront être examinées ultérieurement. Néanmoins, il est important de souligner la nécessité de respecter la proportionnalité et la prévisibilité en tant que principes du droit constitutionnel et d'une bonne administration publique.

### [Réponses - Responsabilité](#)

## PRESTATION DE SERVICES

***Administration publique fournissant des services aux citoyens et aux entreprises durant cette crise sans précédent. Modifications, simplifications et outils alternatifs utilisés pour répondre aux nouvelles circonstances.***

### ***Introduction***

Dans le domaine de l'administration publique, la perturbation de la prestation de services est le premier secteur dans lequel les résultats d'une crise sont ressentis par l'ensemble de la société, et pas seulement par les institutions publiques. Cette analyse se concentre sur les services administratifs plutôt que sur des services publics plus larges comme l'éducation ou la santé, où les conséquences de la crise peuvent être encore plus tangibles. Néanmoins, la plupart des entreprises et de nombreuses personnes ressentent aussi très rapidement les conséquences de la perturbation des services administratifs. Elle a un impact direct sur les obligations de l'administration envers les citoyens/entreprises et vice versa. Même en ces temps difficiles, les gouvernements doivent fournir des prestations sociales, délivrer des permis ou des documents, percevoir des impôts et aussi distribuer d'importantes aides financières aux entreprises, etc. De même, les citoyens ou les entreprises ont leurs obligations envers les gouvernements pour pouvoir exercer leurs activités quotidiennes. En outre, la crise elle-même peut avoir entraîné l'introduction de nouveaux services et procédures administratives, ou la suspension d'autres, tandis que les conditions de prestation de services ont radicalement changé avec le confinement et la distanciation sociale. Ce chapitre résume la manière dont les pays de l'UE et de l'OCDE sélectionnés ont réagi à ces défis pour assurer la continuité de la prestation de services administratifs. L'accent est mis sur les types de services administratifs qui ont été le plus touchés et sur la manière dont la crise a affecté les modes de prestation de ces services.

### ***Aperçu des réponses des pays de l'UE/OCDE***

#### ***Quels sont les services fournis (tous, certains, seulement l'essentiel)?***

Il n'y avait pas de vue d'ensemble concluante des services fournis ou suspendus dans les pays étudiés lorsque les données ont été collectées dans la phase initiale de la crise. Les institutions ont dû adapter rapidement leurs méthodes de travail et, dans de nombreux cas, il n'y avait pas d'instructions centrales en place.

Les gouvernements essaient de maintenir la fourniture de la plupart des services, bien que l'accès soit souvent limité.

En raison des mesures de confinement qui ont poussé les fonctionnaires à se mettre en télétravail, l'option privilégiée de prestation de services est la voie électronique (courriers électroniques, sites internet, registres en ligne, téléphones, etc.). Lorsque cette option n'est pas possible et qu'une présence physique est nécessaire, les services sont généralement suspendus, ou disponibles sur rendez-vous préalable avec une disponibilité limitée.

Dans certains pays, des mesures plus centralisées sont utilisées pour guider les organisations en matière de prestation de services. Par exemple :

- Portugal : des conseils méthodologiques sur l'organisation de la prestation de services sont fournis par le biais des lignes directrices sur l'organisation du travail, la rémunération et le service à la clientèle dans les institutions de l'administration publique pendant l'urgence. L'Agence pour la modernisation administrative (AMA) coordonne un système de communication (incluant les municipalités) et fournit des lignes directrices à l'administration. Les services doivent communiquer à l'AMA les informations quotidiennes sur les points de service ouverts et fermés.



- Italie : le décret #Curaitalia précise quels services doivent être considérés comme urgents et essentiels.
- Lettonie : la loi sur le fonctionnement des institutions pendant une situation d'urgence, en relation avec le COVID-19, exige que les institutions publiques assurent leurs fonctions et leurs tâches comme prévu par les actes juridiques dans la mesure du possible. Les institutions doivent coordonner, coopérer et éviter le formalisme juridique. Les méthodes opérationnelles doivent être affinées en fonction des circonstances particulières dictées par l'urgence (par exemple, limiter l'interaction directe, favoriser le télétravail, les opérations électroniques plus larges).
- République tchèque : le directeur général de la fonction publique a recommandé que les organisations du secteur public limitent toutes les activités qui ne sont pas liées aux mesures d'urgence ou à la vie quotidienne des citoyens. Les organisations de services ont été encouragées à réduire les heures d'ouverture et les temps d'accès au téléphone afin de libérer des ressources pour faire face aux réponses à la crise.

Souvent, les gestionnaires ont la latitude d'entreprendre un inventaire exhaustif de leurs services publics afin de déterminer quels services ils sont encore en mesure de fournir et lesquels doivent être adaptés ou suspendus.

***Les obligations des administrations envers les citoyens/entreprises ou des citoyens/entreprises envers les administrations publiques ont-elles été modifiées?***

Les réponses varient fortement selon les pays. Par exemple, dans certains pays, la date limite de déclaration d'impôt a été reportée, dans d'autres, elle ne l'a pas été.

Les modifications les plus courantes concernent soit la déclaration, soit le paiement de différents impôts pour les personnes physiques et morales. Les modifications peuvent aller dans les deux sens : extension des délais fixés à l'administration pour répondre aux demandes des citoyens/entreprises ou inversement, ces derniers payant ou déclarant des impôts. Parfois, les délais de déclaration d'impôt sont officiellement respectés, mais avec un délai de grâce (par exemple, en République tchèque). Au Portugal, la situation d'infection ou d'isolement préventif des contribuables et de leurs comptables, déclarée par les autorités sanitaires, sera considérée comme un motif raisonnable de retard dans l'accomplissement des obligations de déclaration fiscale.

Une autre mesure largement utilisée est la prolongation des dates d'expiration des documents, permis, inspections techniques, etc.

Certains pays (par exemple, l'Autriche, la France, la Slovaquie et l'Espagne) ont introduit des dispositions « générales » suspendant temporairement les délais des procédures administratives (tant pour les organismes de l'administration publique que pour les autres parties prenantes), pour autant que ces modifications ne portent pas atteinte aux droits des personnes ou à la sauvegarde des intérêts en cas d'urgence.

Pour certains services, la prestation doit être plus rapide. Par exemple, le gouvernement britannique tente d'accélérer le versement des allocations. De nouvelles mesures ont été annoncées pour soutenir les personnes à faible revenu qui sont éligibles, notamment une augmentation du niveau des prestations.

La Hongrie a suspendu toutes les expulsions et a prolongé le versement des allocations de garde d'enfants pour les personnes dont les prestations auraient normalement expiré pendant cette période.

De nouveaux types de sanctions administratives ont également été introduites ; la Lituanie, par exemple, a établi la responsabilité dans le code des infractions administratives liées à la protection civile (les infractions entraînant la propagation du virus, le non-respect des décisions des municipalités ou le non-respect des instructions statutaires des fonctionnaires, par exemple).

***La crise a-t-elle entraîné des simplifications ou renforcé l'utilisation d'outils alternatifs : dans les procédures internes du gouvernement et dans les procédures administratives avec les citoyens et les entreprises?***

Dans tous les pays, on constate un recours croissant aux outils informatiques et à l'utilisation du courrier électronique, des réseaux sociaux et de la visioconférence pour les réunions, les discussions et l'échange d'informations. Les conférences téléphoniques sont également largement utilisées pour la gestion des crises internes.

En Allemagne, au lieu de versions papier, il est désormais accepté que les consultations internes puissent avoir lieu par courrier électronique. Les signatures normalement requises sur papier pour les procédures de consultation interne peuvent être annoncées par courrier électronique mais doivent être ajoutées ultérieurement, une fois que l'impression du document est possible. De nombreux membres du personnel se rendent encore une fois par semaine sur leurs lieux de travail pour organiser ces impressions et délivrer les signatures nécessaires.

En Roumanie, les demandes et les pièces justificatives soumises pour les prestations d'assistance sociale telles que les allocations d'État pour les enfants et le chômage, peuvent être envoyées par courrier ou par courrier électronique. De même, en Slovénie, la communication électronique entre les citoyens et l'administration publique est simplifiée, de sorte que pour les demandes et autres types de communication, la signature électronique n'est pas nécessaire (par exemple, un simple courrier électronique suffirait ou, si les fonctionnaires responsables ont des doutes sur l'identité de la partie, une copie scannée d'un document avec signature manuscrite). L'Allemagne a simplifié plusieurs demandes d'aides d'État ou d'autres aides publiques (aide aux étudiants, chômage, logement, etc.) Cela se traduit dans la plupart des cas par une simplification des preuves requises ou des documents à fournir, avec des délais prolongés pour le demandeur. Une pratique similaire a également été mise en place en Pologne – sans modifier la législation, mais en permettant que des documents qui doivent normalement être fournis sur papier soient scannés et envoyés par voie électronique, les versions papier étant remises ultérieurement à l'Institut d'assurance sociale sous forme papier.

En Espagne, les accords administratifs liés au COVID-19 entrent en vigueur immédiatement, sans nécessiter les procédures prévues par la loi sur le régime juridique du secteur public.

L'Espagne a également introduit une disposition selon laquelle les sessions en ligne des organes directeurs de toutes les entreprises et autres organisations de droit privé sont valables, même si elles ne sont pas prévues dans leur règlement intérieur.

***Messages clés et conclusions***

- Les pays disposant de systèmes de gouvernement numériques plus développés étaient mieux préparés à la crise. Leurs prestations de services ont été moins affectées par les perturbations, car les citoyens et les entreprises étaient déjà habitués à l'utilisation des outils numériques. Cependant, même les pays les plus avancés sur le plan numérique ont dû réorganiser les services qui nécessitaient une présence physique, et s'appuyer davantage sur des pratiques de travail à distance, ce qui n'était peut-être pas le cas auparavant.
- La crise peut avoir un effet positif sur les pays dont les systèmes de gouvernement numériques sont moins développés. Ils ont dû adapter rapidement leurs procédures de travail et accepter l'utilisation de moyens électroniques, même s'ils n'y étaient pas totalement préparés. Ces réponses pourraient avoir un effet durable ou tout au moins donner aux administrations un avant-goût des outils numériques et la possibilité de tester d'autres méthodes de travail.
- La situation a également poussé les gouvernements à être inventifs et à chercher des moyens de simplifier certaines procédures ou de les rendre plus flexibles. Il faut espérer que ces expériences seront également synthétisées après la crise et qu'au moins certaines d'entre elles seront maintenues.

- Les pays ont été plutôt réactifs, soit en ralentissant dans le cas de certains services (par exemple, en prolongeant les délais ou les dates d'expiration), soit en se mobilisant pour accélérer ou prolonger d'autres services (par exemple, les services sociaux).

**Réponses - Prestation de services**

# LA GESTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

## Impact budgétaire et fiscal des mesures de réponse

### *Mesures de réponse au COVID-19 introduites dans le cadre de la clause de sauvegarde générale du cadre fiscal de l'UE*

#### **Introduction**

Le Conseil européen a annoncé le 22 mars 2020 que les ministres des finances des États membres avaient approuvé l'évaluation de la Commission, telle que présentée dans une communication deux jours auparavant, selon laquelle les conditions pour l'utilisation de la clause de sauvegarde générale du cadre budgétaire de l'UE – un ralentissement économique grave dans la zone euro ou dans l'Union dans son ensemble – étaient remplies. Il a également été annoncé que les ministres restaient pleinement engagés à respecter le pacte de stabilité et de croissance, mais que la clause de sauvegarde générale permettrait à la Commission et au Conseil de prendre les mesures de coordination politique nécessaires dans le cadre du pacte, tout en s'écartant des exigences budgétaires qui s'appliqueraient normalement. Il s'agissait de faire face aux conséquences économiques de la pandémie.

Cette déclaration reflétait le fait que la plupart des États membres avaient déjà pris des mesures en réponse aux retombées économiques du virus. Néanmoins, il s'agissait d'une importante déclaration dans la mesure où elle permettait aux gouvernements des États membres de prendre les mesures qu'ils jugeaient nécessaires, sachant que ces mesures de riposte étaient pleinement conformes aux termes du pacte. Bien entendu, dans la plupart des cas, cela signifie que le déficit budgétaire pour 2020 dépassera considérablement les 3% du PIB, même si certains membres, comme les Pays-Bas, ont annoncé qu'ils resteraient dans la limite de référence de 3%, tandis que d'autres, comme la Belgique, ont annoncé que les mesures étaient ponctuelles en général et n'affecteraient donc pas le déficit budgétaire structurel.

Il est clair que les mesures introduites ont plusieurs caractéristiques communes :

1. Les mesures annoncées sont celles considérées comme vitales pour sauver l'économie et la soutenir au maximum afin qu'elle puisse se redresser le plus rapidement possible lorsque la crise prendra fin.
2. Tous les pays fournissent un ensemble de mesures de soutien aux secteurs, aux entreprises et aux salariés qui ont été les plus touchés par le blocage économique :
  - a. Des subventions et des prêts aux entreprises qui sont fondamentalement saines mais qui ont du mal à faire face à leurs obligations en raison du blocage.
  - b. Des garanties de crédit pour les entreprises qui souhaitent emprunter auprès de leur banque dans certaines circonstances.
  - c. Report d'impôts pour les sociétés et les petites entreprises.
  - d. Le paiement d'un pourcentage très élevé du salaire réel des employés à condition qu'ils soient maintenus sur la masse salariale de l'entreprise.
  - e. L'augmentation du budget de la sécurité sociale afin de pouvoir payer le nombre croissant de chômeurs.
  - f. Augmenter le budget du secteur de la santé pour faire face aux pressions liées à l'achat des équipements nécessaires, aux recrutements supplémentaires, etc.
3. La plupart des pays ont chiffré ou sont en train de chiffrer les mesures et leurs effets sur le budget annuel, mais ils ont clairement indiqué qu'il est difficile de calculer un chiffre définitif car on ne sait pas pour combien de temps les mesures de soutien seront nécessaires.

4. À ce stade, l'accent est très peu mis sur les mesures d'économie dans d'autres domaines de l'administration publique, bien que la Croatie et, dans une moindre mesure, la Slovaquie, fassent exception. Il est probablement inévitable que cela finisse par se produire dans les autres États membres de l'UE, mais il n'est pas possible que des économies compensatoires puissent contrer l'impact fiscal des mesures COVID-19.

#### **Bien que les coûts puissent être difficiles à quantifier, il est important de suivre et de publier l'évolution des coûts**

En général, les coûts sont publiés, mais avec une mise en garde : ils ne peuvent être définitifs car, comme indiqué plus haut, il n'y a aucune certitude quant à la durée de la crise. En outre, comme les agrégats budgétaires sont généralement exprimés en pourcentage du PIB, il n'y a aucune certitude quant au chiffre final du PIB pour 2020, compte tenu que l'énorme baisse économique ne peut être quantifiée à ce stade. Par conséquent, non seulement les coûts réels sont difficiles à quantifier en termes absolus, mais ils sont encore plus difficiles à calculer en pourcentage du PIB.

Le plus important est de prendre les mesures appropriées le plus rapidement possible afin de minimiser les dommages socio-économiques causés par le virus, avec l'approbation du Parlement. Comme l'a déclaré le FMI, « les gouvernements doivent s'assurer que leurs systèmes sont équipés pour répondre aux nouvelles exigences et aux nouveaux défis » et « les systèmes de gestion des finances publiques devraient être capables de soutenir les objectifs budgétaires, qu'il s'agisse de trouver des économies compensatoires pour l'augmentation des dépenses liées à la COVID-19, ou de préparer et de fournir des mesures budgétaires pour soutenir l'activité économique ».

Les systèmes de gestion des finances publiques devraient garantir la liquidité et faciliter la redéfinition des priorités en matière de dépenses. Comme la redéfinition des priorités ne suffit pas dans le contexte actuel, les gestionnaires de la dette publique et de la trésorerie devraient commencer à planifier l'augmentation des besoins de financement et de liquidité dès que possible. Cela est essentiel pour éviter des déficits imprévus entraînant l'impossibilité d'effectuer des paiements essentiels, etc.

Une fois cela garanti, il est important de suivre les dépenses et les impôts auxquels on renonce – et de les publier de manière transparente. Il est important de mettre en place des mécanismes transparents de suivi, de comptabilité et de notification des mesures d'urgence afin de garantir que les décideurs politiques et le public disposent d'informations complètes et opportunes. Ce n'est qu'ainsi que les décideurs politiques pourront prendre des décisions en connaissance de cause et, le cas échéant, prendre des mesures correctives en temps utile, en fonction de l'impact immédiat des mesures et de leur impact prévu à moyen terme sur la croissance économique, ainsi que des coûts et des risques fiscaux anticipés.

#### **Systèmes de contrôle interne**

On ne dispose pas de beaucoup d'informations détaillées sur le fonctionnement des systèmes de contrôle interne pendant la crise. Dans la plupart des pays, les contrôles internes semblent continuer à fonctionner comme avant la crise, en particulier dans les pays qui ont mis en place des systèmes essentiellement électroniques et qui n'ont pas eu à modifier des procédures ou des processus spécifiques. Dans certains pays où ce n'est pas (encore) le cas, les signatures physiques requises, par exemple, ont été remplacées par des approbations de courrier électronique ou des solutions (provisaires) similaires. Parfois, ces signatures devront être remplacées rétroactivement par les signatures originales une fois que les fonctionnaires seront autorisés à retourner dans leurs bureaux.

Compte tenu des mesures prises par les gouvernements pour soutenir l'économie, l'une des choses les plus importantes est de garantir le versement des fonds en temps voulu. Des procédures clairement articulées et bien comprises pour les décaissements prioritaires garantiront des débloquages budgétaires et un traitement des demandes en temps utile. Pour les systèmes de contrôle (financier) interne, l'idée devrait être de ne pas contourner les contrôles établis, mais de créer un flux pour le traitement des postes prioritaires et l'accélération des autorisations de dépenses. Il doit y avoir un équilibre entre les contrôles et l'efficacité ; certains risques calculés peuvent être nécessaires pour améliorer l'efficacité. Par exemple, il est possible que certains risques calculés soient nécessaires pour améliorer l'efficacité :

- Adopter une approche des contrôles fondée sur les risques. Par exemple, les paiements à haut risque devraient être soumis à des contrôles ex ante, tandis que les paiements relativement moins risqués peuvent être soumis à un audit ex post.
- Dans la mesure du possible, envisager une plus grande délégation de l'autorité financière – tant pour la réaffectation des fonds que pour l'approbation des paiements – aux ministères de première ligne, tels que le ministère de la Santé.

Le plus grand défi sera probablement l'authentification des bénéficiaires et la prévention de la fraude. Dans un des *Laender* allemands, par exemple, les autorités ont dû suspendre momentanément le versement des aides urgentes aux entreprises et aux indépendants, après que des fraudeurs aient créé de faux sites internet et se soient ainsi emparés des données des demandeurs, avec lesquelles ils ont demandé une aide gouvernementale. Les processus d'identification/enregistrement des bénéficiaires doivent être soigneusement conçus pour utiliser toutes les informations disponibles, avec un degré de risque acceptable. Un exemple intéressant se présente dans le cas du Royaume-Uni, où le chef du fisc et des douanes de Sa Majesté a récemment informé une commission parlementaire du Trésor que le programme gouvernemental de maintien de l'emploi par coronavirus était susceptible d'être visé par le crime organisé. Cela était dû aux énormes sommes d'argent impliquées. Il a déclaré que les autorités avaient conçu une défense en quatre parties contre la fraude :

- les employés doivent avoir été inscrits dans les livres de comptes de la société en février afin que les faux employés ne puissent pas être inclus ;
- le système de réclamation en ligne doit être vérifié avec les systèmes de paiement en ligne existants ;
- les autorités encourageront les dénonciations ;
- des contrôles sélectifs seront effectués dans les zones à haut risque après le versement de l'argent.

Si dans de nombreux pays, les ministères et les administrations individuelles sont tenus de mettre en place une stratégie générale de gestion des risques dans le cadre de leur système de contrôle interne, cela ne signifie pas que des stratégies de gestion des risques pour les mesures d'urgence, en réponse à une crise soudaine, sont en place partout. Dans les pays qui ont été confrontés à des risques spécifiques dans un passé récent (attaques terroristes, tremblements de terre), les stratégies de gestion des risques ont déjà été renforcées par le passé. Toutefois, aucune de ces stratégies n'a prévu un verrouillage de l'ampleur requise par la crise COVID-19, même dans les pays où il existe des stratégies de risque spécifiques pour le cas d'une pandémie.

Certains pays ont réagi immédiatement et ont établi des plans institutionnels individuels de gestion des risques – généralement basés sur la stratégie générale de gestion des risques COVID-19 de leur gouvernement – afin de garantir que les services publics puissent continuer à être réalisés avec moins ou pas de personnel présent dans les bureaux publics. Tous les pays ont un accès limité aux lieux d'administration publique, ce qui permet de trouver un équilibre entre la sécurité du personnel et des clients, et la nécessité de continuer à fournir des services. Les solutions numériques et téléphoniques ont été encouragées pour éviter la présence physique. Lorsque cela est nécessaire, la distanciation sociale a été pratiquée.

En période de crise COVID-19, les plans et scénarios de risque élaborés pour assurer la continuité des activités prouvent leur valeur ajoutée. Dans le même temps, des processus internes clairs et bien connus, des responsabilités et des délégations de décision, y compris des plans de représentation en cas d'absence pour raisons de santé, contribuent à garantir que les fonctions et les services essentiels peuvent continuer à être assurés par chaque administration publique individuelle.

## **Audit externe**

### **Quelles mesures les institutions supérieures de contrôle ont-elles mises en œuvre pour poursuivre leurs activités, rendre compte de leurs travaux et traiter les questions liées à la COVID-19 ?**

Les Institutions supérieures de contrôle (ISC) ont généralement mis en œuvre le travail à domicile et le télétravail. Dans la plupart des cas, seul le personnel essentiel se trouve encore sur les lieux de travail, comme les principaux cadres, le personnel de soutien et le personnel informatique, afin d'assurer la poursuite efficace des opérations et de mettre en œuvre des solutions pour soutenir le télétravail. Dans quelques cas, les ISC permettent encore au personnel de se rendre sur les lieux de travail s'il le souhaite, mais de manière plus restreinte. Lorsque le personnel se rend sur les lieux de travail, des mesures ont été introduites pour protéger sa santé, y compris la rotation du personnel présent et les exigences d'une distanciation sociale efficace. Les ISC ont généralement annulé ou reporté toutes les réunions, manifestations et formations professionnelles non essentielles ou les ont organisées par visioconférence.

Dans de nombreux cas, les ISC ont indiqué qu'elles avaient déjà mis en place des dispositions efficaces avant l'urgence actuelle pour aider le personnel à travailler à domicile.

Les audits se poursuivent généralement pour le moment, mais avec peu ou pas de contacts directs avec les entités contrôlées. La continuité du travail d'audit est assurée par visioconférence et d'autres outils informatiques. Le personnel est en mesure d'accéder efficacement à la plupart des dossiers et des documents d'audit. Toutefois, il a été indiqué que cela pourrait devenir plus problématique à long terme.

En ce qui concerne la publication des rapports et des résultats des audits, la situation continuera d'évoluer. Les ISC ont généralement continué à publier leurs rapports, bien que certaines aient indiqué qu'elles avaient, ou pourraient, reporter la publication de certains rapports d'audit en fonction du sujet et de son adéquation aux circonstances actuelles. Dans quelques cas, la publication de tous les rapports a été reportée. En ce qui concerne les activités de communication connexes, de nombreuses ISC adaptent leurs méthodes de communication à la situation, en se concentrant sur l'utilisation du courrier électronique, de la visioconférence et d'autres moyens électroniques pour communiquer. Les activités en face à face, telles que les points de presse, ont généralement été reportées.

Les ISC ont indiqué qu'elles surveillent les mesures que leurs gouvernements et l'UE mettent en place pour faire face à la crise, et certaines ont indiqué qu'elles mènent déjà des travaux pour fournir des informations sur ces mesures ou qu'elles entament des audits connexes. Les ISC ont également indiqué qu'elles cherchaient à développer des audits en rapport avec la situation actuelle et qu'elles révisaient leurs plans de travail pour tenir compte de la situation.

## **Messages clés et conclusions**

### **Réponse fiscale et budgétaire**

- Les mesures prises s'inscrivent dans le cadre de la clause de sauvegarde générale du cadre fiscal de l'UE.
- Les membres sont autorisés à faire tout ce qu'il faut pour soutenir les entreprises et les employés ; on suppose que ces mesures seront raisonnables.
- Les mesures comprennent généralement des subventions et des prêts aux entreprises, des garanties de crédit, des reports d'impôts, ainsi que des crédits accrus pour les budgets de la santé et de la sécurité sociale.
- Il est difficile de chiffrer le coût de certaines de ces mesures, car la crise du COVID-19 est pour l'instant ouverte, mais on s'attend à des coûts de suivi et de publication, car l'élaboration des politiques repose sur des informations opportunes.
- La compensation des économies ne suffira pas à couvrir les coûts supplémentaires, de sorte que les gestionnaires de liquidités et de dettes doivent prévoir le financement de ces coûts.

- Les pays dont les finances publiques sont les plus saines sont les mieux placés pour apporter leur soutien.

#### ***Contrôle interne***

- Les contrôles internes continuent essentiellement à fonctionner comme avant et les systèmes électroniques réduisent la demande d'ajustements.
- Les mesures de soutien urgentes nécessitent un équilibre entre les contrôles et l'efficacité : certains risques calculés peuvent être nécessaires afin d'améliorer l'efficacité.
- Pour l'authentification des bénéficiaires et la prévention de la fraude, les autorités doivent développer une protection adaptée contre la fraude aux paiements.
- Les plans et scénarios de risque élaborés pour assurer la continuité des activités prouvent leur valeur ajoutée en temps de crise.
- Des processus internes clairs, des responsabilités et une délégation de la prise de décision contribuent à garantir que les fonctions et services essentiels peuvent continuer à être assurés pendant la crise.

#### ***Audit externe***

- Les ISC doivent continuer à fonctionner, en mettant en œuvre des modalités de télétravail.
- Les audits continuent d'être réalisés grâce à des solutions informatiques et à un contact personnel minimal.
- Les rapports continuent d'être publiés dans la plupart des cas, mais comme la situation continue d'évoluer, la publication des rapports peut être, ou sera retardée.
- Les activités de communication se poursuivent mais reposent désormais sur des méthodes électroniques.
- Les ISC commencent déjà à se concentrer sur les travaux de contrôle qu'elles peuvent mener sur des sujets liés au COVID-19.

#### ***Réponses - La gestion des dépenses publiques***



# LES MARCHÉS PUBLICS

## **Introduction**

Rien dans la réglementation des marchés publics ne devrait empêcher l'utilisation ou l'application des mesures nécessaires pour protéger la santé et la vie humaine.

L'analyse fournie ci-dessous est basée sur les dispositions des directives de l'UE sur les marchés publics et de l'accord sur les marchés publics (AMP), ainsi que sur la législation et la pratique récente dans les États membres de l'UE.

Lorsque des événements pouvant être qualifiés de force majeure se produisent, tels que des catastrophes naturelles ou des épidémies, des dispositions peuvent être utilisées pour rendre le processus d'achat plus rapide et moins formel. Par exemple, suspendre l'utilisation de procédures de passation de marchés concurrentielles et chronophages, et utiliser à la place des procédures non concurrentielles (attribution directe), ou appliquer des délais plus courts dans les procédures concurrentielles.

L'article 32 de la directive de l'UE sur les marchés publics régit le recours à la procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché (c'est-à-dire, en pratique, l'attribution directe d'un marché à l'opérateur économique choisi). Des dispositions similaires sont prévues par l'AMP. Les pouvoirs adjudicateurs confrontés à des besoins extrêmement urgents et imprévisibles peuvent soit mener une procédure négociée avec une concurrence limitée sur la base d'approches directes à un ou des contractants potentiels, soit attribuer directement un marché à un fournisseur spécifique sans aucune concurrence.

Plusieurs des dispositions habituelles de la directive sur les marchés publics ne s'appliquent pas à la procédure négociée sans publication préalable :

- Il n'est pas nécessaire de publier un avis de marché (appel d'offres).
- Les clauses contractuelles ne peuvent être négociées qu'avec un seul opérateur économique.
- Les exigences formelles concernant le déroulement du processus de passation de marché ne s'appliquent pas.
- Les États membres de l'UE sont autorisés à déroger à l'exclusion obligatoire des opérateurs économiques, à titre exceptionnel, pour des raisons impérieuses, y compris la santé publique (à condition qu'une telle option soit prévue dans la législation nationale).
- Des délais minimaux ne s'appliquent pas.
- Les dispositions relatives à une période de statu quo ne s'appliquent pas (le contrat peut être conclu immédiatement, sans délai).

Toutefois, la procédure négociée sans publication préalable n'est pas totalement exempte du régime de passation des marchés : les principes généraux du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sur la non-discrimination et l'égalité de traitement s'appliquent. En outre, certaines dispositions de la directive sur les marchés publics s'appliquent toujours : par exemple, la nécessité de publier un avis d'attribution de marché et de fournir des informations statistiques ainsi que de conserver une copie d'un contrat, au moins pour sa durée, si sa valeur atteint 1 million d'euros pour les fournitures ou les services et 10 millions d'euros pour les travaux.

L'article 27 de la directive sur les marchés publics, relatif à la procédure ouverte, permet aux pouvoirs adjudicateurs de fixer un délai plus court pour la réception des offres, bien que ce délai ne devrait pas être inférieur à 15 jours à compter de la date d'envoi de l'avis de marché « lorsqu'un état d'urgence dûment justifié par le pouvoir adjudicateur rend impraticable le délai prévu au paragraphe 1, deuxième alinéa » (c'est-à-dire, le délai normal de réception des offres dans le cadre de cette procédure). Des dispositions équivalentes se retrouvent également en ce qui concerne la procédure restreinte prévue à l'article 28,

paragraphe 6, et permettent, dans les mêmes circonstances, de raccourcir le délai de réception des demandes de participation à 15 jours, et de réception des offres à 10 jours.

D'autres instruments, tels que les accords-cadres, sont également un moyen utile d'assurer une concurrence adéquate dans les marchés publics, dans le contexte d'une demande en augmentation rapide, comme dans le cas de la réponse à la pandémie de COVID-19, au moins aussi longtemps que les fournisseurs participants sont en mesure d'accélérer les livraisons au besoin. Dans l'approvisionnement du secteur de la santé, c'est dans la nature même de la demande que son volume peut souvent être imprévisible dans le temps, par exemple, en fonction de l'évolution des cas de grippe saisonnière, où les fluctuations d'une année à l'autre ne sont pas inhabituelles. En tant que mesure de routine, il peut donc être avantageux d'avoir un accord-cadre, ou plusieurs accords, fonctionnant en parallèle, et se chevauchant lors de leur renouvellement, pour tout article dont les besoins sont difficiles à prévoir avec précision. Il est également important de ne pas se retrouver à court de fournitures en cas de développements inattendus.

Il est par ailleurs important de souligner que, même pendant l'épidémie, les opérateurs économiques ne sont pas privés de leur droit de contester les décisions des pouvoirs adjudicateurs adoptées en violation des dispositions sur les marchés publics, conformément à la directive sur les recours. L'épidémie de COVID-19 peut affecter le fonctionnement des organes d'examen des marchés publics, en raison des mesures sanitaires spéciales adoptées qui pourraient limiter l'accès direct des particuliers à toutes les institutions publiques. Toutefois, les restrictions pratiques ne devraient pas affecter le droit des opérateurs économiques à protéger leurs intérêts légitimes et à prévenir les irrégularités.

La Commission européenne a publié des orientations sur l'utilisation du cadre des marchés publics dans la situation d'urgence liée à la crise de COVID-19 (2020/C 108 I/01). La Commission souligne que le COVID-19 est une crise sanitaire qui nécessite des solutions rapides et astucieuses et une grande souplesse pour faire face à une immense augmentation de la demande de biens et services similaires alors que certaines chaînes d'approvisionnement sont perturbées. De l'avis de la Commission, les pouvoirs adjudicateurs peuvent s'appuyer sur le cadre des marchés publics de l'UE, qui prévoit des moyens pour faire face aux urgences graves telles que la pandémie de COVID-19. Plus précisément, plusieurs options sont à considérer :

- En cas d'urgence, les pouvoirs adjudicateurs peuvent réduire considérablement les délais pour accélérer les procédures ouvertes ou restreintes.
- Si cela ne suffit pas, une procédure négociée sans publication peut être envisagée – conformément à l'article 32, paragraphe 2, point c), de la directive 2014/24/UE, les pouvoirs adjudicateurs peuvent attribuer des marchés publics par une procédure négociée sans publication.
- Les pouvoirs adjudicateurs devraient également envisager de rechercher des solutions alternatives et de s'engager sur le marché : pour satisfaire leurs besoins, les acheteurs publics peuvent être amenés à rechercher des solutions alternatives et éventuellement innovantes, qui pourraient déjà être disponibles sur le marché, ou pourraient être déployées à (très) court terme.

En réponse à l'épidémie de COVID-19, les pays de l'UE ont adopté des mesures concernant l'application des dispositions relatives aux marchés publics, consistant en (1) des dispositions juridiques spécifiques et/ou en (2) des interprétations (orientations) fournies aux pouvoirs adjudicateurs concernant l'application des dispositions légales.

### ***Messages clés et conclusions***

- Rien dans la réglementation des marchés publics ne devrait empêcher l'utilisation ou l'application des mesures nécessaires pour protéger la santé et la vie humaine.
- Les directives de l'UE sur les marchés publics et l'accord sur les marchés publics (AMP), ainsi que la législation subséquente des États membres de l'UE, prévoient des dispositions qui permettent

un ajustement du processus d'achat plus rapide et moins formel en cas de force majeure, comme les catastrophes naturelles ou des épidémies.

- Les pouvoirs adjudicateurs confrontés à des besoins extrêmement urgents et imprévisibles peuvent mener une procédure négociée sans publication préalable (attribuer directement un marché à un fournisseur spécifique) ou organiser une procédure concurrentielle avec des délais plus courts.
- Les principes généraux de non-discrimination, d'égalité de traitement et de transparence (même s'ils se limitent à la transparence ex post) s'appliquent toujours. Même pendant l'épidémie, les opérateurs économiques ne sont pas privés de leur droit de contester les décisions des pouvoirs adjudicateurs adoptées en violation des dispositions relatives aux marchés publics, de protéger leurs intérêts légitimes, et de prévenir les irrégularités.

### [Document marchés publics](#)