# Cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique

## ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX POUR LE BON FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

OCDE

# Cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique

ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX POUR LE BON FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

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.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la Turquie
Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'Ile. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'Ile. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne
La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**
OCDE (2021), *Cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique : Éléments fondamentaux pour le bon fonctionnement des administrations publiques*, Éditions OCDE, Paris, *https://doi.org/10.1787/0ad89895-fr*.

ISBN 978-92-64-53334-9 (imprimé)
ISBN 978-92-64-80769-3 (pdf)

**Crédits photo :** Couverture © illustration produite par Roxana Glavanov adaptée de Shutterstock.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2021

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : *http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation*.

# Avant-propos

Les pouvoirs publics font face à des défis d'une nature pluridimensionnelle de plus en plus marquée, dans un contexte de limitation de leurs ressources et de défiance à leur égard. La crise financière de 2008 et, plus récemment, la pandémie de COVID-19 ne pouvaient pas rendre cette situation plus flagrante. Les outils et méthodes d'analyse classiques ne correspondent plus aux circonstances actuelles. Les problèmes de gouvernance courants, souvent posés par le fait que les institutions ont été mal pensées ou qu'elles sont piètrement gérées, accentuent le besoin d'adaptation face aux rapides évolutions politiques et technologiques. Les défis d'aujourd'hui imposent par conséquent l'adoption d'une approche transversale, intégrée et novatrice de la gouvernance. Plus que jamais, les États et les citoyens ont besoin d'institutions publiques capables d'anticiper les enjeux complexes et de les traiter avec cohérence et efficacité, dans l'intérêt général. L'OCDE s'emploie à soutenir les efforts déployés en ce sens en recueillant des éléments probants et en créant des instruments juridiques qui favorisent le respect de principes et de bonnes pratiques dans l'ensemble des principaux domaines thématiques de la gouvernance publique.

Amalgamant les normes juridiques existantes de l'OCDE en matière de gouvernance publique et les enseignements tirés au cours de la décennie écoulée, le Cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique regroupe les éléments fondamentaux dont on a constaté l'existence au sein des administrations publiques qui fonctionnent de façon satisfaisante. Ce cadre d'action, qui tient compte du fait que chaque administration possède ses propres forces et domaines à améliorer offre aux pouvoirs publics un outil intégré de diagnostic élémentaire, d'orientation et d'analyse comparative pour l'élaboration et la mise en œuvre de réformes de la gouvernance. Il résulte d'un vaste processus de consultation des Membres de l'OCDE, des organisations internationales, des organisations de la société civile et du public.

Le Cadre repose sur le postulat qu'au cœur des démocraties pluralistes se trouvent des institutions démocratiques efficaces, qui sont indispensables non seulement pour l'adoption de réformes, mais surtout pour une prise de décision ouverte, équitable et inclusive dans l'intérêt général, l'objectif étant, à terme, d'améliorer le bien-être de tous les citoyens et de rendre ces derniers plus prospères. Selon la définition qui en est donnée dans le Cadre, la bonne gouvernance publique associe trois facteurs largement interdépendants : des valeurs, des éléments catalyseurs ainsi que des instruments et outils. Les valeurs essentielles de la gouvernance présentées dans le Cadre sous-tendent le processus suivant lequel les administrations sélectionnent les problèmes en matière d'action publique et les hiérarchisent selon leur degré de priorité, prennent des décisions pour les régler, et organisent leurs relations avec les parties prenantes. Le Cadre recense par ailleurs un ensemble d'éléments catalyseurs qui favorisent une prise de décision et des réformes efficaces et équitables de la part de l'administration. Enfin, la bonne gouvernance publique est directement liée à la façon dont les pouvoirs publics élaborent, mettent en œuvre et évaluent leurs réformes et leurs politiques, et communiquent à leur sujet. C'est dans cette perspective que le Cadre présente les instruments d'action et les outils de gestion qu'utilisent les administrations à différents stades du cycle de l'action publique pour façonner ces piliers de ladite action publique.

Grâce à ce cadre d'action, l'OCDE fournit aux États des indications pour que leurs dispositifs institutionnels et décisionnels fondamentaux soient adaptés au contexte dans lequel s'inscrit actuellement l'action publique et permettent à la population de bénéficier de meilleures retombées.

# Remerciements

Le *Cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique* a été établi par une équipe placée sous la conduite d'Adam Knelman Ostry, Chef de l'unité des Examens de la gouvernance publique de la Division des Examens de la gouvernance et des partenariats (GRP), au sein de la Direction de la gouvernance publique (GOV) de l'OCDE, et responsable de ce projet. Il a été élaboré sous la supervision de Martin Forst, Chef de GRP, et Janos Bertok, Directeur par intérim de GOV. M. Ostry a établi les orientations stratégiques à l'intention des coordinateurs et principaux rédacteurs du Cadre, Iván Stola et Johannes Klein, et de la responsable des recherches, Emma Phillips. Les conseils en communication ont été dispensés par Roxana Glavanov, Amelia Godber et Justin Kavanagh. Patricia Marcelino a fourni une assistance rédactionnelle, et Raquel Paramo une assistance à la production. La plupart des données concrètes sur lesquelles s'appuie le Cadre proviennent de travaux engagés en 2013 par Caroline Varley, consistant à analyser les enseignements qui se dégagent du corpus d'Examens de la gouvernance publique menés pendant toute une décennie par l'OCDE. Rolf Alter, Directeur de GOV jusqu'en 2017, a défini l'orientation stratégique au départ de ce projet.

Fruit d'un effort collectif, le Cadre d'action bénéficie de contributions émanant de l'ensemble de la Direction de la gouvernance publique, notamment de Daniel Acquah, Moritz Ader, Julio Bacio Terracino, Karine Badr, Alessandro Bellantoni, Pauline Bertrand, Eva Beuselinck, Emma Cantera, Marco Daglio, Andrew Davies, Ebba Dohlman, Sara Fyson, Daniel Gerson, David Goessmann, Pinar Guven, Stéphane Jacobzone, Céline Kauffmann, Edwin Lau, Chloé Lelièvre, Carina Lindberg, Craig Matasick, Cristina Mendes, Carissa Munro, Mariana Prats, Alex Roberts, Ana Maria Ruiz Rivadaneira, Claire Salama, Ernesto Soria Morales, Tatyana Teplova, Daniel Trnka, Bagrat Tunyan, Barbara Ubaldi, Peter Vagy et Martyna Wanat.

La Direction de la gouvernance publique adresse ses remerciements au Président du Comité de la gouvernance publique, Dustin Brown (Office of Management and Budget de l'administration des États-Unis), pour ses conseils tout au long de l'élaboration de ce Cadre. Elle tient également à saluer la contribution des grandes organisations internationales, des pays Membres et Partenaires et des citoyens intéressés aux versions successives du Cadre. Que soient en particulier remerciés l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Brésil, le Canada, le Chili, le Danemark, l'Estonie, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie, et la Suède pour leurs commentaires et pour les exemples de pratiques nationales qu'il sont fournis. La Direction remercie également le Comité d'experts de l'administration publique (CEPA) des Nations Unies, le Service d'appui à la réforme structurelle (SRSS) de la Commission européenne, la Direction générale Politique européenne de voisinage et négociations d'élargissement (DG NEAR) de l'Union européenne, la Direction générale des ressources humaines et de la sécurité (DG HR) de l'Union européenne, la Direction générale du budget (DG BUDG) de l'Union européenne, la National Academy of Public Administration (NAPA, États-Unis), la Société andine de développement (CAF), la Banque asiatique de développement (BAsD), et des organisations non gouvernementales telles que Transparency International (TI), le European Policy Centre (EPC) et le *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), pour leurs contributions.

# Table des matières

Avant-propos 3

Remerciements 4

Résumé 9

Introduction : Vers une bonne gouvernance publique intégrée 12

Pourquoi élaborer un Cadre d'action ? 12
Aux origines du Cadre 13
Comment l'OCDE définit-elle la bonne gouvernance publique ? 15
Comment fonctionne le Cadre ? 16
Ce que le cadre n'est pas… 17
Les prochaines étapes 17
Références 18
Note 18

Partie I Les valeurs et éléments catalyseurs d'une bonne gouvernance publique 19

1 Les valeurs à l'appui d'une bonne gouvernance publique 20

Intégrité 24
Questions essentielles à examiner 30
Ouverture et transparence 30
Questions essentielles à examiner 33
Inclusivité, participation, égalité femmes-hommes et diversité 33
Questions essentielles à examiner 37
Redevabilité et respect de l'état de droit 37
Questions essentielles à examiner 42
Ressources complémentaires 43
Références 44

2 Les éléments catalyseurs d'une bonne gouvernance publique 46

Détermination, vision et impulsion 48
Questions essentielles à examiner 51
Une action publique équitable et éclairée par des données concrètes 52
Questions essentielles à examiner 56
Coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration 57
Questions essentielles à examiner 60
Innovation et conduite du changement 60

Questions essentielles à examiner 63
Ressources complémentaires 63
Références 64
Notes 66

Partie II Une bonne gouvernance publique au service de la formulation, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques 67

3 Vers un bon recensement des problèmes pour une bonne formulation et conception des politiques publiques 68
Les outils de gestion au service de la formulation et de la conception des politiques publiques 71
La planification stratégique 71
Les compétences nécessaires à l'élaboration des politiques 72
Les capacités numériques 74
Questions essentielles à examiner 76
L'utilisation stratégique des instruments d'action 76
Politique et gouvernance réglementaires 76
La gouvernance budgétaire 79
Questions essentielles à examiner 84
Ressources complémentaires 85
Références 86

4 Vers une bonne mise en œuvre des politiques publiques 88
Gestion de la mise en œuvre des politiques publiques 89
Impulsion donnée par la fonction publique et capacités de mise en œuvre 89
Améliorer la conception et la prestation des services grâce à l'administration numérique 91
Les marchés publics, levier stratégique à la poursuite des objectifs gouvernementaux 92
Nouer des partenariats public-privé (PPP) et des partenariats entre le secteur public et le secteur civil 93
Une approche agile et innovante des politiques et services publics 94
Une approche stratégique de la mise en œuvre des ODD 95
Questions essentielles à examiner 96
Suivi de la performance 97
Suivi des priorités de l'action publique dans l'ensemble de l'administration 98
Suivi de la performance financière et de l'exécution du budget 99
Mesurer la performance de la réglementation et en assurer la mise en œuvre 100
Construire de robustes indicateurs sur la gouvernance 101
Questions essentielles à examiner 103
Ressources complémentaires 103
Références 104

5 Vers une évaluation robuste des politiques publiques 106
Mettre en place le cadre institutionnel de l'évaluation des politiques publiques 109
Promouvoir la qualité et l'utilisation des évaluations 111
Examiner l'incidence de la réglementation 112
Questions essentielles à examiner 113
Ressources complémentaires 114
Références 114

## Graphiques

Graphique 1.1. Les trois piliers de la Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique : système, culture et redevabilité 26
Graphique 1.2. Mécanismes employés pour assurer la prise en compte systématique des politiques d'intégrité dans les différents ministères sectoriels 27
Graphique 1.3. Organisation d'un accès effectif à la justice : pratiques à suivre dans la conception et la prestation des services 42
Graphique 2.1. Les éléments catalyseurs des réformes et d'une bonne gouvernance publique 48
Graphique 2.2. Principales responsabilités déléguées au centre de gouvernement dans les pays membres de l'OCDE 58
Graphique 3.1. Association des parties prenantes à l'élaboration des dispositions réglementaires, 2018 78
Graphique 3.2. État de la budgétisation sensible au genre, 2019 82
Graphique 3.3. Les dix principes d'une bonne gouvernance budgétaire 83
Graphique 5.1. Difficultés actuellement rencontrées par les administrations dans la promotion de l'évaluation des politiques publiques 108

## Encadrés

Encadré 1.1. Définition de la « bonne gouvernance publique » 21
Encadré 1.2. Une culture de la gouvernance publique fondée sur des valeurs 23
Encadré 1.3. Définition de l'intégrité publique 24
Encadré 1.4. Les coûts cachés du contrôle 25
Encadré 1.5. Codes de conduite applicables aux fonctionnaires au Danemark 28
Encadré 1.6. Le registre des personnes exerçant un contrôle important (PSC, *People with Significant Control*) du Royaume-Uni 30
Encadré 1.7. L'importance de la transparence 32
Encadré 1.8. Le Programme suédois pour la prise en compte systématique de la problématique femmes-hommes dans les organismes publics 35
Encadré 1.9. Les types de redevabilité 38
Encadré 1.10. L'enquête de la Colombie sur les besoins juridiques 40
Encadré 2.1. Qu'est-ce que le « centre de gouvernement » ? 50
Encadré 2.2. Que désigne la captation de l'action publique ? 53
Encadré 2.3. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique française 54
Encadré 2.4. Exemples d'initiatives d'action publique éclairées par des données concrètes 56
Encadré 2.5. L'importance de la coordination entre les différents niveaux d'administration 57
Encadré 2.6. Cohérence des politiques au service du développement durable 59
Encadré 2.7. L'innovation dans le secteur public au Canada 62
Encadré 3.1. Les Instructions relatives aux études officielles de la Norvège 72
Encadré 3.2. Cadre 2030 pour une fonction publique à l'écoute des usagers en République tchèque 73
Encadré 3.3. Transition numérique et dossiers électroniques dans les tribunaux lettons 74
Encadré 3.4. Le portail web de la Norvège pour les comptes publics 75
Encadré 3.5. Le cycle d'évaluation lancé par la CONSOB concernant l'adoption et l'examen de la gouvernance nationale du financement participatif en Italie 79
Encadré 3.6. Budgétisation axée sur la performance en Estonie 80
Encadré 3.7. Le cadre de l'OCDE pour la gouvernance des infrastructures 80
Encadré 3.8. Mesures favorisant l'efficience des politiques publiques 84
Encadré 4.1. ChileAtiende 92
Encadré 4.2. La politique des marchés publics autochtones en Australie 92
Encadré 4.3. Vers l'élaboration d'un cadre permettant d'évaluer la pertinence et la robustesse des indicateurs de la gouvernance publique 101
Encadré 4.4. La stratégie allemande de développement durable 102
Encadré 5.1. La Politique sur les résultats du Canada 109
Encadré 5.2. Le rôle de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Chili dans le renforcement de la bonne gouvernance 110
Encadré 5.3. Les pratiques des pays visant à encourager l'utilisation des résultats de l'évaluation au service de l'action publique 112

**Suivez les publications de l'OCDE sur :**

*http://twitter.com/OECD_Pubs*

*http://www.facebook.com/OECDPublications*

*http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871*

*http://www.youtube.com/oecdilibrary*

*http://www.oecd.org/oecddirect/*

# Résumé

Le Cadre d'action en matière de bonne gouvernance se compose de deux parties :

- Partie I : Les valeurs et éléments catalyseurs d'une bonne gouvernance publique
- Partie II : Une bonne gouvernance publique au service de la formulation, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques

## Partie I : Les valeurs et éléments catalyseurs d'une bonne gouvernance publique

La première partie de ce Cadre présente l'importance des valeurs fondamentales de la gouvernance pour l'amélioration du processus suivant lequel les administrations publiques organisent les relations en interne, avec les parties prenantes externes, ou encore avec les citoyens. Elle passe ensuite en revue les éléments catalyseurs d'une bonne gouvernance publique que les pouvoirs publics peuvent mettre en place pour les aider à prendre des décisions de manière efficace et équitable et à mener à bien les réformes.

### *Les valeurs à l'appui d'une bonne gouvernance publique*

La gouvernance consiste à répondre aux besoins des citoyens et à améliorer les retombées de l'action publique pour la population. À cet effet, l'OCDE propose d'instaurer une culture de gouvernance publique reposant sur des valeurs. Conscient que les valeurs de la gouvernance dépendent de la culture propre à chaque pays, on met en lumière dans le Cadre les pratiques fondamentales des pays de l'OCDE susceptibles de donner naissance à une nouvelle culture de la gouvernance et d'axer les décisions publiques sur l'intérêt collectif. L'OCDE accorde une attention particulière aux aspects ci-après :

- *l'intégrité publique*, en tant qu'élément essentiel pour prévenir la corruption, préserver les institutions démocratiques et garantir l'état de droit ;
- les politiques *d'ouverture et de transparence*, éléments fondamentaux pour la redevabilité et la confiance, qui recouvrent l'accès à l'information publique, la publication spontanée d'informations et de données, ainsi qu'une approche stratégique de la communication publique ;
- *l'inclusivité, la participation, l'égalité hommes-femmes et la diversité*, qui jouent un rôle dans la qualité de la démocratie et l'autonomisation des groupes marginalisés, défavorisés et/ou vulnérables ;
- *la redevabilité et le respect de l'état de droit*, qui contribuent à assurer l'efficience et l'efficacité des administrations et des institutions publiques, et à renforcer la confiance des citoyens. L'efficacité et l'efficience du système judiciaire relèvent de cet aspect.

### *Les éléments catalyseurs d'une bonne gouvernance publique*

Les travaux de l'OCDE sur la gouvernance publique ont montré que les responsables peinaient à formuler des arguments justifiant d'associer les parties prenantesà des réformes globales, qui sont souvent perçues comme un moyen de réduire les dépenses et non de régler des problèmes en matière d'action publique.

Même si elles se rapportent à des secteurs différents, les recommandations du Conseil de l'OCDE touchant à la gouvernance publique présentent un ensemble commun d'éléments catalyseurs fondamentaux à l'appui d'une meilleure définition et d'une mise en œuvre plus efficace des réformes dans l'administration publique. Ces éléments catalyseurs sont les suivants :

- *la détermination, la vision et l'impulsion*, tant au niveau politique que dans la fonction publique, en vue de garantir la pérennité des réformes dans l'ensemble du secteur public au sens large ;
- *une action publique équitable et éclairée par des données concrètes*, de façon à prévenir toute influence excessive au service d'intérêts particuliers et, parallèlement, à rendre la gouvernance encore meilleure grâce à l'utilisation de telles données dans le processus décisionnel ;
- *la coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration*, assurée entre autres par le *centre de gouvernement*, et qui vise à garantir une approche cohérente et intégrée face à des défis multidimensionnels ;
- *l'innovation et la conduite du changement*. Il s'agit de promouvoir de nouvelles idées et de les mettre en pratique en renforçant l'agilité stratégique et les capacités d'anticipation de l'État, tout en lui permettant d'aider la société dans la transition vers un avenir meilleur.

## Partie II : Une bonne gouvernance publique au service de la formulation, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques

La gouvernance publique correspond également à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'à la communication sur ces dernières. La seconde partie du Cadre montre comment les pouvoirs publics peuvent orienter l'action publique à différents stades de son cycle par un usage stratégique des instruments d'action et des outils de gestion.

### *Vers une formulation et une conception de qualité des politiques publiques*

Bien que l'action publique ne suive pas nécessairement une trajectoire linéaire, le Cadre fournit des indications sur les outils de gestion et les instruments d'action dont les responsables publics peuvent s'aider une fois qu'un problème a été repéré, défini et circonscrit pour déterminer la ligne d'action à suivre.

Les données indiquent que les **outils de gestion** ci-après sont susceptibles d'améliorer la qualité de la formulation et de la conception des politiques publiques. Le Cadre souligne l'importance :

- de la *planification stratégique*, pour la traduction des engagements et des ambitions politiques en stratégies et plans d'action ;
- des *compétences nécessaires à l'élaboration des politiques*, qui conjuguent les aptitudes classiques avec de nouvelles compétences liées à l'administration numérique, ouverte et innovante ;
- des *capacités numériques*, en vue de rendre possible la collaboration et de renforcer la transparence ;
- de *l'utilisation de données*, à des fins de repérage et d'anticipation des besoins de la société et d'éclairage de la conception des politiques.

Les pouvoirs publics ont généralement à leur disposition trois grands **moyens d'action** à l'appui de leurs objectifs : les dépenses, la fiscalité et la réglementation. Les outils numériques et les marchés publics constituent aussi des moyens très efficaces de donner corps à des mesures publiques. Ce chapitre met en lumière l'importance des éléments ci-après :

- *La politique et la gouvernance réglementaires* : il s'agit de faire en sorte que les réglementations permettent d'atteindre les objectifs recherchés et de relever les nouveaux défis avec le maximum d'efficacité.
- *La gouvernance budgétaire* : elle consiste à traduire les engagements politiques en arbitrages relatifs aux politiques à financer et à la façon de dégager les ressources nécessaires.

### *Vers une bonne mise en œuvre des politiques publiques*

Le Cadre passe en revue des facteurs déterminants d'une **mise en œuvre** réussie des politiques et souligne l'importance :

- du développement *des capacités et des compétences des agents publics* ;
- de la consolidation des *stratégies numériques gouvernementales*, s'agissant de faciliter un usage plus stratégique des données publiques ;
- d'un *système de marchés publics* bien conçu, afin de pouvoir utiliser les marchés publics comme un moyen d'action stratégique en faveur des objectifs de l'action publique ;
- *des partenariats public-privé (PPP) et des partenariats entre le secteur public et le secteur civil*, pour le partage des fonctions de mise en œuvre des politiques et de la prestation de service ;
- du *déploiement d'approches agiles et innovantes*, en vue de créer des boucles de rétroaction pendant le processus de mise en œuvre et de prestation du service public ;
- *Une approche stratégique de la mise en œuvre des ODD.*

Le suivi de la **performance** de la gouvernance et de l'action publique est essentiel pour garantir la bonne mise en œuvre des politiques publiques. Les données qui en découlent peuvent étayer la prise de décision et améliorer la performance, en aidant les responsables publics à suivre les progrès accomplis et à procéder aux ajustements parfois nécessaires. Le suivi peut en outre favoriser la transparence à l'égard des parties prenantes sur des questions telles que l'utilisation des ressources, les processus internes, et les résultats d'une politique publique. Le Cadre met l'accent sur les éléments qui suivent :

- Les pays de l'OCDE s'attachent de plus en plus à *surveiller la cohérence des politiques publiques* ainsi que leur impact.
- *Assurer le suivi de la performance financière des administrations et de l'exécution du budget* peut aider les pouvoirs publics à évaluer l'efficacité des dépenses publiques au regard des objectifs stratégiques, et à ajuster les dotations financières.
- De nombreux pays de l'OCDE ont recours aux inspections pour *mesurer la performance de la réglementation* et en contrôler le respect.

### *Vers une évaluation robuste des politiques publiques*

L'évaluation de la performance et des résultats de l'action publique aide les décideurs à comprendre pourquoi certaines politiques publiques fonctionnent quand d'autres déçoivent. En prenant en compte les données concrètes produites dans le cycle de l'action publique, les évaluations des politiques publiques peuvent favoriser l'optimisation des ressources, renforcer la redevabilité et la transparence du processus de l'action publique, et illustrer le bien-fondé de l'utilisation des fonds et des ressources publics. Ce chapitre montre qu'il est important de mettre en place un cadre institutionnel d'évaluation des politiques publiques et de promouvoir la qualité et l'utilisation des évaluations dans l'ensemble de l'administration. Il en ressort par ailleurs que la réalisation d'*examens ex post de la réglementation* est utile pour vérifier si les textes en vigueur sont pertinents et adaptés aux objectifs recherchés.

# Introduction : Vers une bonne gouvernance publique intégrée

Le Cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique (ci-après « le Cadre ») a pour objet d'offrir aux pouvoirs publics, à tous les niveaux, un outil de diagnostic et de comparaison ainsi que des orientations, afin de les aider à :

- Concevoir et mettre en œuvre des *réformes de la gouvernance publique* de nature à renforcer et à pérenniser la prospérité de leur pays et le bien-être des citoyens.
- Concevoir et mettre en œuvre des réformes dans tout domaine en tenant compte des *approches de la gouvernance publique axées sur une action publique efficace*, afin que les réformes apportent des réponses plus efficaces aux défis complexes et pluridimensionnels. Cette démarche revêt une importance accrue à l'heure où les pays s'emploient à adapter à leur contexte national la mise en œuvre du Programme 2030 des Nations Unies et la concrétisation des Objectifs de développement durable (ODD) qu'il contient.
- Établir et appliquer un programme de réforme de la gouvernance publique permettant aux pays de se rapprocher des normes et pratiques de l'OCDE en la matière.

Le Cadre s'adresse avant tout aux centres de gouvernement, ministères sectoriels, organismes publics et autres institutions publiques relevant du pouvoir exécutif à tous les niveaux d'administration, notamment lorsqu'ils assurent la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes d'action publique et de réforme de la gouvernance. Il peut également aider la société civile à évaluer les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics en matière de participation, de décision et d'action publique, et accompagner utilement les organes législatif et judiciaire cherchant à moderniser leur approche de la gouvernance afin d'être mieux à même de servir les citoyens et les entreprises.

## Pourquoi élaborer un Cadre d'action ?

Plus d'une décennie après la crise financière de 2008, et alors que les pouvoirs publics s'efforcent de gérer la pandémie de COVID-19 et ses conséquences de façon à optimiser et pérenniser les mesures adoptées au bénéfice de tous les citoyens, les pays font face à des défis d'une nature pluridimensionnelle de plus en plus marquée qui appellent des réponses transversales et composites, sur fond de baisse des ressources publiques et de défiance envers les pouvoirs publics (OCDE, 2017[1]).

Dans un monde confronté à des enjeux systémiques et interdépendants, comme les changements climatiques et le creusement des inégalités, les pouvoirs publics sont désarmés et peinent à apporter des réponses efficaces (OCDE, 2017[2]). Ce nouvel environnement est source de défis multiples pour les administrations publiques. Les problèmes traditionnelsde gouvernance, comme la corruption, les lourdeurs administratives, l'inefficience des dépenses et la pénurie de compétences, sont aujourd'hui accentués par des blocages qui compliquent, voire empêchent, une coordination efficace entre les différentes entités administratives et différents domaines de l'action publique, et par l'obligation qu'a le secteur public de repérer, d'attirer et de fidéliser des individus dotés de nouvelles panoplies de compétences et d'aptitudes,

leur permettant de réagir de façon efficace face aux récentes évolutions politiques et technologiques. Les défaillances en matière de gouvernance publique résultent d'une conception inadéquate et d'une piètre gestion des institutions et des instruments et outils de gouvernance, qui empêchent les États d'atteindre les objectifs définis pour leur territoire et ses citoyens (Meuleman, 2018[3]). Ainsi, il ressort du rapport de l'OCDE consacré à la gouvernance de la croissance inclusive (2016[4]) que les défaillances en matière de gouvernance peuvent se traduire par une forte proportion d'emplois informels, un accès limité à l'éducation et l'absence de filets de sécurité formels – qui sont autant de vecteurs d'inégalités. Dès lors, d'importants moyens financiers sont nécessaires pour résoudre les problèmes à grand renfort de réformes ou pour atténuer les dommages causés. Les défaillances en matière de gouvernance sont donc susceptibles d'affaiblir la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics.

Les défis environnementaux, sociaux et économiques qui marquent notre époque exigent une approche pluridimensionnelle et intégrée de l'action publique et de la fourniture de services publics. Il est évident que les outils analytiques traditionnels et les méthodes classiques de résolution des problèmes ne permettent plus d'améliorer les retombées et les résultats demandés et attendus par les citoyens. Les approches innovantes de la gouvernance publique, conjuguées à des stratégies plus globales et intégrées, sont indispensables pour donner aux pouvoirs publics les moyens de répondre efficacement aux défis pluridimensionnels auxquels notre société est confrontée. Cette nécessité d'une mobilisation globale en faveur d'une conception et d'une mise en œuvre pluridimensionnelles et cohérentes des politiques publiques, et de dispositifs de gouvernance de nature à donner corps à cet engagement, se retrouve dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies.

Les pouvoirs publics s'efforcent désormais de développer leur aptitude à surmonter la complexité et à relever les défis systémiques tout en gérant les priorités immédiates résultant des impératifs politiques. Parallèlement, les citoyens et la société civile appellent à une culture de la gouvernance qui soit plus équitable, plus ouverte et plus inclusive, favorisant une prise de décisions au service de l'intérêt général et non sous l'influence excessive de puissants groupes d'intérêts.

Le Cadre d'action n'a pas vocation à détecter les défaillances en matière de gouvernance ni à en recenser les causes profondes, mais il met en lumière différentes pratiques fondamentales qui témoignent d'une bonne gouvernance en ce sens qu'elles renvoient à des administrations publiques qui fonctionnent bien, sans nécessairement se situer à l'avant-gardede la gouvernance. Ces pratiques fondamentales ont été, et sont, établies et adoptées par les pays Membres et Partenaires de l'OCDE de manière à reposer sur une approche de la gouvernance fondée sur des valeurs, où les ressources sont mises à disposition et utilisées dans un souci d'efficience et au service de l'intérêt général

## Aux origines du Cadre

Depuis plus d'une décennie, et notamment depuis la crise économique de 2008, l'OCDE, par l'intermédiaire de son Comité de la gouvernance publique et de son Comité de la politique de la réglementation, observe les grands défis qui se posent aux administrations nationales et infranationales en matière de gouvernance publique, et en rend compte. Ce faisant, l'Organisation a accumulé une masse considérable de connaissances émanant des pays Membres et des pays Partenaires, dont elle a tiré de précieux enseignements quant aux solutions ayant effectivement permis de relever ces défis et celles ayant donné des résultats décevants. Dans de nombreux domaines de la gouvernance publique, l'OCDE a inscrit les principes et les bonnes pratiques émergeant de ce socle de connaissance dans plusieurs instruments juridiques relatifs à la gouvernance publique[1]. Ces instruments énoncent les principes et les bonnes pratiques en matière de gouvernance publique par grandes thématiques – étant entendu qu'ont été reprises dans ces instruments les pratiques qui, selon les données d'observation émanant des différents pays, semblent les plus efficaces pour relever les défis qui se posent dans les domaines en question (Graphique 0.1).

## Graphique 0.1. Les instruments juridiques de l'OCDE relevant de la compétence du Comité de la politique de la réglementation et/ou du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE

Source : Instruments juridiques de l'OCDE, https://legalinstruments.oecd.org/fr/.

Parmi les principales observations et les enseignements qui se dégagent des efforts déployés depuis deux décennies par les pays en matière de conception et de mise en œuvre des réformes de la gouvernance publique, figurent :

- Faute de données suffisantes, il est difficile de savoir aujourd'hui quels résultats la gouvernance publique peut permettre d'obtenir en termes de croissance inclusive.
- Les initiateurs des réformes ont du mal à trouver des arguments pour justifier une réforme globale de la gouvernance publique, celle-ci étant souvent perçue comme un outil permettant de réduire les dépenses, et non comme un moyen de régler des problèmes complexes.
- Les approches verticales, auxquelles les citoyens et la société civile ne sont pas associés, réduisent les chances de réussite de la réforme.
- Une approche cohérente, intégrée et systémique de la réforme peut donner de meilleurs résultats en ce sens qu'elle permet plus facilement de repérer les synergies et les arbitrages à opérer, et de réfléchir à l'enchaînement des étapes.

L'origine du Cadre d'action remonte à une discussion autour de ces observations tenue lors d'une réunion du Comité de la gouvernance publique (PGC) en 2013. Les délégués auprès du PGC, tout en reconnaissant l'importance des efforts faits pour codifier des recommandations pour l'action publique par domaine (ex. politique et gouvernance réglementaires, transparence et intégrité des activités de lobbying),

avaient fait observer qu'il manquait une vision globale servant de fil rouge propre à constituer un tout cohérent qui aiderait les pouvoirs publics à adopter des approches intégrées de la gouvernance publique. Les délégués avaient conclu qu'une vision intégrée pourrait aider les pouvoirs publics à anticiper les arbitrages à opérer et à réfléchir à l'enchaînement des étapes d'un programme de réforme de la gouvernance, et donc à hiérarchiser les initiatives de réforme de manière cohérente et à affecter les ressources nécessaires à leur mise en œuvre dans un souci d'en pérenniser l'impact et d'en optimiser les retombées positives.

Le Cadre fait fond sur les enseignements tirés et les pratiques observées depuis dix ans à la faveur des Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique et d'autres examens nationaux ou sectoriels relatifs à la gouvernance publique. Il compose ainsi une vision reliant les éléments fondamentaux d'une bonne gouvernance publique au sein des instruments juridiques existants de l'OCDE en matière de gouvernance publique et, parallèlement, met en évidence les bonnes pratiques qui se font jour dans des domaines de la gouvernance publique non couverts par un instrument de l'OCDE (par exemple la coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration ou encore l'évaluation de la performance des politiques publiques). Le Cadre s'inspire également d'initiatives analogues menées par l'OCDE, comme les Principes d'administration publique du Programme SIGMA OCDE/UE (SIGMA, 2017[5]), et par d'autres organisations internationales comme les Principes de gouvernance efficace au service du développement durable du Conseil économique et social des Nations Unies (2018[6]) et la boîte à outils de la Commission européenne sur la Qualité de l'administration publique (2017[71]). Il est surtout le fruit d'un vaste processus de consultation qui a mobilisé des organisations internationales et des organisations de la société civile, les Membres de l'OCDE et le grand public.

## Comment l'OCDE définit-elle la bonne gouvernance publique ?

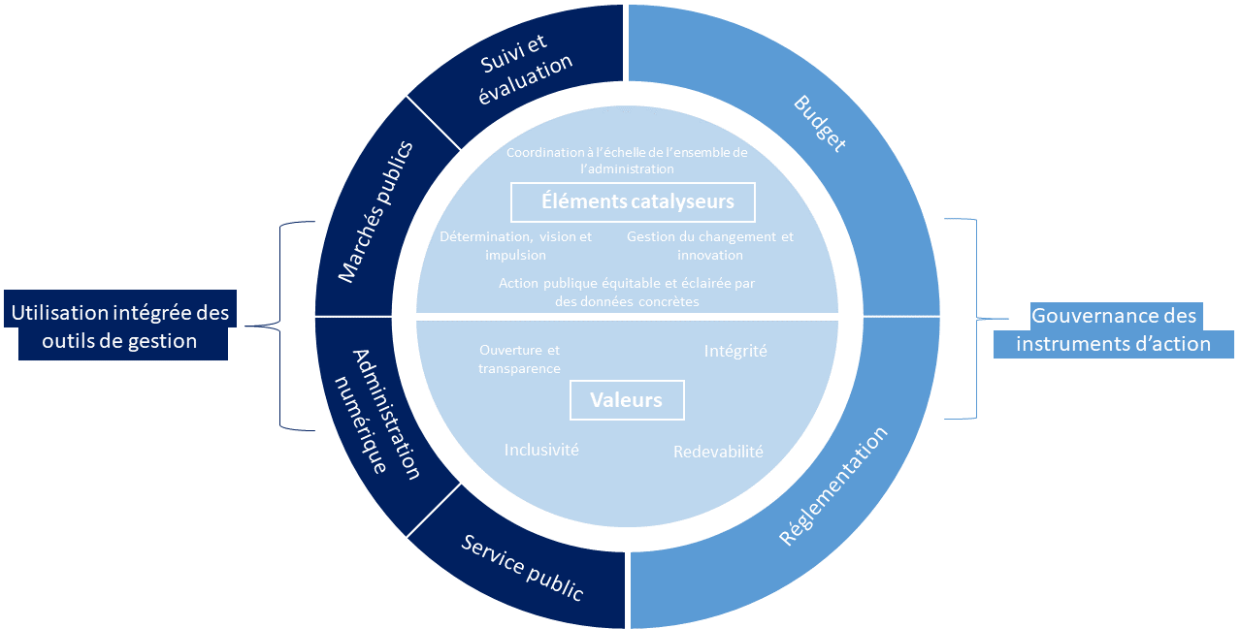
On entend par « bonne gouvernance publique » l'ensemble de règles, procédures, pratiques et interactions, formelles ou informelles, s'exerçant au sein de l'État et entre l'État, les institutions non étatiques et les citoyens, qui encadre l'exercice de l'autorité publique et la prise de décision au service de l'intérêt général.

La bonne gouvernance publique est une condition préalable permettant aux démocraties pluralistes de donner corps au principe d'état de droit et au respect des droits de l'homme. Des institutions démocratiques efficaces sont au cœur d'une bonne gouvernance publique.

La bonne gouvernance publique est donc une notion qui associe trois éléments liés entre eux :

- **Des valeurs** : des principes de conduite adaptés au contexte national, qui guident la gouvernance publique dans toutes ses dimensions, de façon à servir et à préserver l'intérêt général.
- **Des éléments catalyseurs** : un ensemble intégré de pratiques favorisant une définition et une mise en œuvre efficaces des réformes.
- **Des instruments et des outils** : une panoplie de politiques publiques et de pratiques de gestion à l'appui de l'efficience de la gouvernance et de la mise en œuvre des politiques.

### Graphique 0.2. Les éléments constitutifs d'une bonne gouvernance publique




Source : graphique élaboré par les auteurs.

Les valeurs, les éléments catalyseurs, les instruments et outils sur lesquels repose la bonne gouvernance publique sont étroitement imbriqués. En effet, une bonne politique budgétaire nécessite de la transparence, des mesures en faveur de la participation et de l'intégrité, ainsi que l'élaboration de solides outils de suivi et d'évaluation ; les stratégies en matière d'administration numérique impliquent des cadres organisationnels, de gouvernance et réglementaires efficaces ; et un cadre réglementaire à l'échelle de l'ensemble de l'administration suppose une bonne coordination, des dispositifs d'association des parties prenantes, et des capacités de gestion.

## Comment fonctionne le Cadre ?

Si le Cadre s'adresse principalement à l'exécutif, son contenu peut trouver un écho auprès d'un public plus large et encourager une collaboration entre les différents pouvoirs constitutifs de l'État et entre niveaux d'administration s'inscrivant dans une approche à l'échelle de l'ensemble de la société.

En conclusion de chaque chapitre, le Cadre propose une courte liste de questions sur lesquelles les lecteurs peuvent s'appuyer pour évaluer les capacités institutionnelles et décisionnelles de leur administration dans les principaux domaines de la gouvernance publique. Le Cadre fournit également, lorsque cela s'y prête, des orientations relatives à la mise en œuvre des réformes, fondées sur les boîtes à outils qui ont été mises au point pour soutenir l'application des recommandations existantes, ainsi que des données concrètes sur les tendances et les pratiques, tirées des travaux plus généraux menés par l'OCDE avec les Membres et les pays Partenaires.

Concrètement, le Cadre devrait être utilisé :

- En tant qu'outil d'évaluation et de comparaison, afin de mettre en évidence des aspects précis de la gouvernance nécessitant d'être réformés, et, une fois la réforme à l'œuvre, de repérer les autres pratiques de gouvernance qu'il importe de prendre en compte (ainsi, un cadre relatif à l'ouverture

de l'administration peut contribuer à l'efficacité d'une politique de la réglementation et inversement).

- En tant qu'outil de discussion, afin d'associer différents acteurs de la sphère publique et de la société civile à l'évaluation de la gouvernance et aux réformes.
- En tant qu'outil d'orientation, en fournissant des ressources et des liens vers des informations plus spécifiques et plus détaillées sur les normes internationales, les boîtes à outils, et les données comparatives relatives à divers aspects de la gouvernance, élaborées par l'OCDE.

Le Cadre a vocation à compléter les instruments juridiques de l'OCDE dans le domaine de la gouvernance publique ; ceux-ci resteront les normes juridiques applicables en matière de gouvernance publique au sein de la zone OCDE et leur mise en œuvre continuera de faire l'objet d'un suivi régulier par le comité compétent qui fera rapport au Conseil. Le Cadre vient à l'appui de la mise en œuvre de ces instruments juridiques en définissant une vision intégrée de la gouvernance publique qui est le fil rouge de l'acquis de l'OCDE en la matière.

## Ce que le cadre n'est pas…

Le présent Cadre n'a pas vocation à imposer une représentation univoque ni une recette universelle de la gouvernance publique, pas plus qu'à passer outre les nombreux paramètres contextuels (taille du pays et de l'administration, homogénéité de la fonction publique, niveau d'administration, etc.) qui influent sur la capacité des administrations à intégrer ces pratiques dans la gestion publique. En outre, même, s'il entend aborder la gouvernance publique selon une approche globale, il ne prétend pas à l'exhaustivité. Il présente essentiellement les travaux de l'OCDE dans ce domaine, mais n'aborde pas certains aspects importants sur lesquels l'OCDE n'a pas encore réuni suffisamment de données concrètes, comme l'organisation interne de certains ministères ou entités administratives, la gouvernance des réponses aux grands enjeux de sécurité publique, ou de la gestion des sociétés se relevant d'un conflit – autant de situations résolument liées au contexte national. Cela étant, il est possible d'adapter les valeurs fondamentales du Cadre, les éléments catalyseurs et les instruments et outils qu'il propose de façon à aider les pouvoirs publics à relever ces défis.

## Les prochaines étapes

Dans sa fonction d'outil, le Cadre est conçu de façon à être toujours à la pointe et facilement actualisable à mesure de l'évolution des pratiques, de l'avancée de la collecte de données, de la révision des instruments juridiques de l'OCDE, ou de l'adoption de nouveaux instruments. Les prochaines éditions du Cadre viseront par conséquent à présenter de nouveaux exemples de bonne gouvernance qui illustreront l'avant-garde des pratiques conformes à la bonne gouvernance publique. D'ailleurs, dans ses futures éditions, le Cadre pourrait s'enrichir d'indicateurs de performance assortis d'échéances précises, qui permettraient d'évaluer la maturité des systèmes de gouvernance. L'idée d'intégrer éventuellement des « modèles de maturité » en matière de pratiques de gouvernance, notamment en lien avec les questionnaires d'évaluation insérés à la fin des chapitres, vise à fournir des outils pratiques, indicateurs à l'appui, permettant aux administrations d'évaluer et de suivre les progrès qui les rapprochent de la frontière des normes de l'OCDE dans les domaines de la gouvernance publique évoqués dans le cadre. L'OCDE espère que ces futures éditions continueront d'être utiles pour les pays Membres comme pour les Partenaires, au fur et à mesure que les administrations se rapprochent de l'avant-garde des bonnes pratiques dans les divers domaines de la gouvernance publique.

Avec ce Cadre, l'OCDE entend rendre compte des différentes pratiques que les pays ont élaborées – et continuent d'élaborer – afin que leurs dispositifs institutionnels et décisionnels donnent de meilleurs

résultats pour les citoyens, à savoir *de meilleures politiques – grâce à une meilleure gouvernance – pour une vie meilleure*.

## Références


Commission européenne (2017), *Toolbox 2017 edition - Quality of Public administration*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, http://dx.doi.org/10.2767/483489. [71]

Meuleman, L. (2018), *Metagovernance for sustainability : a framework for implementing the Sustainable Development Goals*, Routledge. [3]

Nations Unies (2018), Principes de gouvernance efficace au service du développement durable, Conseil économique et social, Documents officiels, 2018, Supplément nº 24, E/2018/44-E/C.16/2018/8, para. 3. [6]

OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [1]

OCDE (2017), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en. [2]

OCDE (2016), *The Governance of Inclusive Growth*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en. [4]

SIGMA, *Principes d'administration publique*, Éditions OCDE, Paris (2017), http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-%20Overview-Fr.pdf (consulté le 4 octobre 2019). [5]


## Note

[1] Au total, 17 recommandations du Conseil de l'OCDE et une déclaration relèvent du champ de compétence du Comité de la gouvernance publique et/ou du Comité de la politique de la réglementation. On trouvera la liste complète à l'adresse : https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments?mode=advanced&committeeIds=863,7497&dateType=adoption.

# Partie I Les valeurs et éléments catalyseurs d'une bonne gouvernance publique

# 1 Les valeurs à l'appui d'une bonne gouvernance publique

L'instauration d'une culture de bonne gouvernance publique fondée sur des valeurs est une tâche ardue, qui implique de s'employer sans relâche à agir sur les pratiques et les comportements des institutions et des individus. Si le contexte a toujours une influence sur les valeurs de la gouvernance, ce chapitre met en relief un certain nombre de valeurs essentielles qui peuvent servir de fondement à une nouvelle culture de la gouvernance publique. Cette nouvelle culture peut influer positivement sur la manière dont les pouvoirs publics recensent et hiérarchisent les problèmes ; contribuer à prévenir la corruption et la captation de l'action publique ; et orienter les décisions publiques dans le sens de l'intérêt général. Les valeurs en question sont l'intégrité ; l'ouverture et la transparence ; l'inclusivité ; la participation, l'égalité femmes-hommes et la diversité ; et, enfin, la redevabilité et le respect de l'état de droit. Ce chapitre explique qu'il n'existe pas de mode d'emploi idéal en matière de réformes, mais qu'il est possible de prendre des mesures concrètes pour faire évoluer le secteur public vers une action davantage axée sur des valeurs, sur le plan culturel autant qu'institutionnel.

Partout dans le monde, les administrations voient s'exercer sur elles une surveillance et des pressions croissantes. Alors que les effets de la crise financière de 2007-08 sur des problèmes aussi cruciaux que les inégalités, la pauvreté et la corruption se font encore sentir, le secteur public dans son ensemble, tant dans les pays Membres que dans les Pays partenaires de l'OCDE, est mis au défi d'obtenir davantage de résultats avec moins de moyens et de démontrer aux citoyens que leur vie s'améliore grâce une utilisation avisée des ressources publiques.

Les citoyens sont de plus en plus attentifs à la question de la corruption qu'ils considèrent comme l'un des problèmes les plus délétères de notre époque. La corruption entraîne un gaspillage des ressources publiques, creuse les inégalités économiques et sociales, alimente les mécontentements et la polarisation politique, et affaiblit la confiance à l'égard des institutions[1]. Les citoyens ont pris conscience des avantages de la transformation numérique et demandent aux pouvoirs publics d'être plus transparents et plus réactifs, et d'adopter des mécanismes plus nombreux et plus innovants de participation des parties prenantes aux processus de l'action publique et d'affectation des ressources.

La bonne gouvernance publique est une condition indispensable pour permettre aux pays de relever ces nouveaux défis et de répondre aux exigences croissantes des citoyens. Un ensemble de valeurs clés à l'appui de la gouvernance publique couplé à des institutions démocratiques efficaces sont au cœur d'une bonne gouvernance publique : ces éléments sont indispensables pour parvenir à une prise de décisions ouverte, équitable et inclusive, au service de l'intérêt général et en partenariat avec les citoyens, de nature à améliorer le bien-être et la prospérité de tous. La bonne gouvernance publique n'est donc pas une fin en soi, mais un processus destiné à obtenir de meilleures retombées pour les individus et pour la société.

### Encadré 1.1. Définition de la « bonne gouvernance publique »

On entend par « bonne gouvernance publique » l'ensemble de règles, procédures, pratiques et interactions, formelles ou informelles, s'exerçant au sein de l'État et entre l'État, les institutions non étatiques et les citoyens, qui encadre l'exercice de l'autorité publique et la prise de décision au service de l'intérêt général.

La bonne gouvernance publique est une condition indispensable pour que les démocraties pluralistes puissent donner corps au principe d' État de droit et au respect des droits de l'homme, étant entendu que des institutions démocratiques efficaces sont au cœur de la bonne gouvernance publique.

La bonne gouvernance publique est donc une notion qui associe trois éléments liés entre eux :

- Des valeurs : des principes de conduite adaptés au contexte national, qui guident la gouvernance publique dans toutes ses dimensions, de façon à servir et à préserver l'intérêt général.
- Des éléments catalyseurs : un ensemble intégré de pratiques favorisant une définition et une mise en œuvre efficaces des réformes.
- *Des instruments et des outils :* une panoplie de politiques publiques et de pratiques de gestion à l'appui de l'efficience de la gouvernance et de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques et du service public.

L'objectif commun de parvenir à un développement durable, inscrit dans les **Objectifs de développement durable (ODD)** du **Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies,** a fait naître tout un ensemble d'engagements clairs réunis au sein de l'objectif 16, qui vise à assurer la paix, la justice et des institutions efficaces. L'ODD 16 promeut l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives

garantissant l'accès pour tous à la justice, et la mise en place, à tous les niveaux, d'institutions publiques efficaces, responsables et transparentes. Ces engagements se déclinent en différentes cibles telles que : réduire la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes ; garantir les droits des minorités ; faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions ; garantir la liberté de la presse et l'accès public à l'information ; et protéger les libertés et droits fondamentaux des individus conformément à la législation nationale et aux accords internationaux.

Plus que jamais il importe d'adopter une attitude volontariste à l'égard de ces engagements fondamentaux. Partout dans le monde, le pluralisme démocratique traditionnel est mis à mal, que les pays se situent à droite ou à gauche de l'échiquier politique ; dans l'OCDE en moyenne, 43 % seulement de la population accorde toujours sa confiance aux pouvoirs publics (OCDE, 2017[7]). Ce constat résulte en partie d'une déconnexion croissante entre les citoyens et les systèmes politiques, sur fond de remise en question du rôle des canaux traditionnels de représentation démocratique que sont notamment les organisations syndicales ou les partis politiques, comme en témoigne la faible participation au processus démocratique. Par ailleurs, on ne connaît pas encore précisément l'impact des canaux de participation plus directs sur le rétablissement de la confiance et l'obtention de meilleurs résultats - par exemple l'effet des consultations publiques via les médias sociaux sur la qualité de la démocratie.

Si les liens de causalité entre divers facteurs et la confiance ne sont pas toujours aussi évidents qu'on le présente souvent, les travaux de recherche menés dans le cadre du projet TrustLab de l'OCDE montrent qu'un degré élevé d'intégrité publique est la caractéristique la plus fortement corrélée à la confiance envers les pouvoirs publics (Murtin et al., 2018[8]). De plus, on observe une étroite corrélation entre l'efficience et l'efficacité dont fait preuve une administration (cet aspect est étudié de façon plus détaillée dans la deuxième partie) pour mener des politiques et assurer des services qui répondent réellement aux besoins des citoyens, et la confiance à l'égard despouvoirs publics. Cela étant, la confiance dans les institutions publiques est aussi déterminée par d'autres facteurs.

La confiance s'instaure lorsque les citoyens peuvent se fier sans réserve à un « contrat social » fondé sur le principe selon lequel l'intérêt général préside à la prise des décisions politiques et stratégiques et au choix des solutions adoptées pour traiter les problèmes appelant une intervention publique. Ainsi, il ressort des travaux de TrustLab (Murtin et al., 2018[8]) que la satisfaction à l'égard des services publics et de la réactivité et la fiabilité de l'administration constitue l'un de principaux facteurs déterminants de la confiance à l'égard des pouvoirs publics. En revanche, la défiance affaiblit la démocratie ainsi que la disposition des citoyens et des entreprises à soutenir activement les politiques publiques. Elle constitue donc un obstacle à un développement socio-économique inclusif visant la prospérité et le bien-être de tous (OCDE, 2017[7]).

Afin de renforcer, voire de renouer, les liens démocratiques fondamentaux, les pouvoirs publics doivent mettre à profit une culture de la gouvernance fondée sur des valeurs publiques qui reflètent les objectifs et les aspirations de la société. Ces valeurs sont fonction du contexte national et ancrées dans les traditions historiques et culturelles qui constituent le consensus sociétal ultime ; il faut parfois des décennies, voire des siècles, pour qu'un tel consensus se cristallise. Dans leur volonté de mettre en place une bonne gouvernance publique, les pays de l'OCDE ont défini au fil des décennies écoulées un ensemble de valeurs de la gouvernance qu'ils se sont engagés à respecter. Ces valeurs s'articulent entre elles autour d'une idée maîtresse commune : accorder une place prépondérante à la promotion et à la défense de l'intérêt général dans les efforts en faveur de la croissance inclusive et du développement.

S'il est difficile de tracer avec précision les frontières entre les unes et les autres, certaines valeurs publiques défendues par les pays peuvent être regroupées autour des quatre axes que sont l'***intégrité, l'ouverture, l'inclusivité*** et ***la redevabilité***. Ces valeurs reflètent entre autres les principes d'ouverture de l'administration définis dans la *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement ouvert* (2017) [OECD/LEGAL/0438] comme la transparence (dont l'ouverture), l'intégrité, la redevabilité et la participation des parties prenantes (dont l'inclusivité). Ces valeurs aussi interdépendentes que complémentaires,

couplées à l'objectif d'***efficacité***, constituent les piliers sur lesquels structurer et orienter le secteur public de sorte que son action au service des citoyens soit exempte de corruption. Elles sont en cohérence avec les Principes de gouvernance efficace au service du développement durable adoptés par le Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies en juillet 2018 (Nations Unies, 2018[6]). En outre, des valeurs comme la ***flexibilité, l'agilité*** et ***la réactivité*** peuvent aussi composer le socle d'un système de gouvernance publique, et bon nombre des pratiques présentées dans ce Cadre – notamment dans les domaines de l'administration ouverte, de l'innovation et de l'administration numérique – peuvent aider à les préserver.

L'instauration d'une culture de bonne gouvernance publique fondée sur des valeurs est une tâche ardue en ce sens qu'elle implique de s'employer sans relâche à agir sur les pratiques et les comportements des institutions et des individus, par la définition, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de réformes de la gouvernance publique systémiques et composites. Il n'existe certes aucun mode d'emploi parfait (ni même unique) pour réussir les réformes, mais il est possible de prendre des mesures concrètes pour amener le secteur public à adopter, tant sur le plan culturel qu'institutionnel, des comportements plus démocratiques, inspirés par des valeurs, qui concourront à mieux servir les citoyens, à favoriser la croissance inclusive et à restaurer la confiance. Afin d'accompagner les pouvoirs publics dans leurs efforts en faveur d'un secteur public guidé par des valeurs qui servent de fil conducteur à une culture, un leadership, une conception des politiques et du service public axés sur les résultats et centrés sur les citoyens, le premier pilier de la *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique* (2019[9]) [OECD/LEGAL/0445] formule des orientations concrètes. À titre d'exemple, en faisant figurer un « énoncé des valeurs » dans son *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*, le Canada souhaite faire en sorte que certaines valeurs guident les fonctionnaires dans l'exercice de leur mission (Encadré 1.2).

### Encadré 1.2. Une culture de la gouvernance publique fondée sur des valeurs

Dans le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* du Canada, l'énoncé des valeurs est formulé de la façon suivante : « Les valeurs qui suivent guident les fonctionnaires dans toutes leurs activités. Elles ne peuvent être considérées isolément, car elles se recoupent souvent. Le présent code et les codes de conduite des organisations constituent des guides importants pour les fonctionnaires. Les organisations auront à les intégrer à leurs décisions, mesures, politiques, processus et systèmes. De même, les fonctionnaires peuvent s'attendre à être traités selon ces valeurs. »

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par le Gouvernement du Canada dans le cadre du processus de consultation relatif au Cadre d'action.

On a observé par ailleurs que les réformes visant à instaurer ou à renforcer une culture de la gouvernance publique fondée sur des valeurs ne peuvent pas être mises en œuvre dans le cadre d'une démarche compartimentée ou sectorielle. Les stratégies de réformes transversales et pluridimensionnelles établies sur la base d'une **solide** coordination induisant un décloisonnement administratif qui permette de prendre en compte tous les aspects pertinents, semblent être celles qui fonctionnent le mieux.

Pour la plupart, les pratiques qui semblent les plus efficaces sont inscrites dans les instruments juridiques de l'OCDE relatifs à la gouvernance publique, à savoir : la *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* (1995) [OECD/LEGAL/0278], la *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public* (2003)

[OECD/LEGAL/0316], la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (2012) [OECD/LEGAL/0390], la *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire (2015)* [OECD/LEGAL/0410], la *Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique* (2015) [OECD/LEGAL/0418], la *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* (2017) [OECD/LEGAL/0435], et la *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert* (2017) [OECD/LEGAL/0438].

## Intégrité

L'**intégrité** est la pierre angulaire de tout système de bonne gouvernance publique. Elle est cruciale pour gouverner dans l'intérêt général, afin d'assurer la prospérité et le bien-être de la société dans son ensemble. Elle renforce des valeurs aussi fondamentales que l'attachement à une démocratie pluraliste fondée sur la primauté du droit et le respect des droits de l'homme.

Cela dit, aucun pays n'est à l'abri des atteintes à l'intégrité, et la corruption demeure un des problèmes les plus épineux auxquels sont confrontés les pouvoirs publics aujourd'hui. Des risques pèsent sur l'intégrité dans les diverses interactions entre le secteur public, la société civile et les particuliers à tous les stades du processus politique et de l'action publique. Au-delà des actes de corruption, les violations des normes d'intégrité deviennent de plus en plus complexes et recouvrent un large éventail de phénomènes tels que les conflits d'intérêts, le trafic d'influence ou le détournement de biens publics, souvent associés à des pratiques plus subtiles, telles qu'une influence indue exercée sur des processus de prise de décisions se traduisant par une captation de l'action publique. Cela correspond à tout un large éventail d'agissements tels que la corruption, la captation de l'État et le détournement, qui vont souvent de pair avec des pratiques illégales telles que le blanchiment de capitaux ou les soumissions concertées. La corruption érode la gouvernance publique et la démocratie, ainsi que la confiance des citoyens à leur égard, car elle entraîne un gaspillage des ressources publiques, creuse les inégalités économiques et sociales, et alimente le mécontentement et la polarisation politique (OCDE, 2017[11]).

La mise en place d'un système d'intégrité dans le secteur public est une condition essentielle à satisfaire non seulement pour prévenir la corruption, mais aussi pour préserver les institutions démocratiques et l'État de droit. Au cœur de toute réponse stratégique et durable à la corruption réside donc l'intégrité publique (Encadré 1.3).

### Encadré 1.3. Définition de l'intégrité publique

« Par « intégrité publique », on entend la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public. »

Source : OCDE (2017[11]), Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique [OECD/LEGAL/0435], http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf.

Au fil des ans, les pays membres de l'OCDE ont adopté des cadres juridiques et institutionnels pour renforcer l'intégrité dans le secteur public. Ainsi, en 2009, les parties à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales [OECD/LEGAL/0293] ont décidé de prendre de nouvelles mesures afin de renforcer leurs efforts de prévention, de détection et d'investigation concernant la corruption transnationale, en adoptant la *Recommandation du Conseil visant à*

*renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* (2009[12]) [OECD/LEGAL/0378]. Néanmoins, de nombreux pays s'appuient fortement (voire uniquement) sur des mécanismes de contrôle de la conformité et de répression. De telles approches soulignent généralement l'importance d'alourdir les coûts tout en réduisant les avantages des comportements indésirables, par le biais de mesures de contrôle et de sanctions. L'objectif est de réduire le pouvoir discrétionnaire des décideurs, afin de restreindre leurs possibilités d'avoir des comportements répréhensibles. Néanmoins, certains éléments laissent à penser que les régimes de contrôle de la conformité excessivement rigides tendent à avoir un impact limité et qu'ils n'ont pas d'effet dissuasif sur les individus (Encadré 1.4).

### Encadré 1.4. Les coûts cachés du contrôle

Une série d'expériences comportementales, portant sur les effets des mécanismes de contrôle de la conformité sur la motivation intrinsèque des individus en matière d'intégrité, a montré que certaines des méthodes classiques de contrôle favorisaient en fait la corruption, au lieu de l'empêcher.

Ainsi, le « principe du double regard » exige que toute procédure soit approuvée par au moins deux individus également responsables, et repose sur l'argument selon lequel il est plus difficile de parvenir à corrompre deux personnes qu'une seule. Néanmoins, d'après des données expérimentales, associer des acteurs supplémentaires à un processus de prise de décisions sans leur donner une responsabilité exclusive n'est pas nécessairement une approche efficace pour promouvoir l'intégrité.

De fait, ce principe repose sur la défiance et peut avoir un effet négatif sur la motivation intrinsèque des salariés. En outre, il se traduit par une dilution des responsabilités entre individus, qui retire à la décision individuelle sa dimension de responsabilité morale. Ce principe incite également les individus à entrer dans une relation de solidarité et peut les enfermer dans un réseau corrompu.

Source : Schikora, J (2011[13]), « Bringing the four-eyes-principle to the lab », Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge: VWL: discussion papers, http://www.econbiz.de/Record/bringing-the-four-eyes-principle-to-the-lab-schikora-jan-theodor/10008908615.

La *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* (2017[11]) [OECD/LEGAL/0435] intègre une grande partie des connaissances dont nous disposons sur les pratiques en matière d'intégrité dans le secteur public, mais plutôt que des politiques d'intégrité au coup par coup, elle propose une démarche adaptée au contexte, pragmatique et axée sur les risques, visant avant tout à favoriser un changement de culture et à examiner l'élaboration des politiques d'intégrité sous l'angle comportemental. La *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* inclut diverses considérations transversales et favorise la cohérence avec d'autres éléments clés de la gouvernance publique. Ainsi, elle souligne la nécessité d'une coordination efficace entre institutions et niveaux d'administration pour mobiliser chacun des domaines de compétences concernés dans la conception et la mise en œuvre d'un cadre d'intégrité cohérent et intégré dans le secteur public. En outre, dans la mesure où les risques pesant sur l'intégrité peuvent découler des interactions entre le secteur public, le secteur privé et la société civile, la *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* inclut une approche concernant l'ensemble de la société adaptée aux risques pesant sur l'intégrité spécifiques aux différents secteurs, entités et agents publics.

La *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* (2017[11]) [OECD/LEGAL/0435] fournit notamment des orientations aux responsables de l'action publique pour élaborer une stratégie d'intégrité publique reposant sur trois piliers : (i) mettre en place un système d'intégrité cohérent et global, (ii) développer une culture de l'intégrité publique, et (iii) assurer la redevabilité et la transparence (Graphique 1.1). Cette

stratégie d'intégrité publique ne se limite pas à l'atténuation des risques de corruption et est axée sur une vision de l'intégrité publique sous-tendue par la volonté de trouver des solutions adaptées pour remédier aux causes des problèmes d'intégrité.

### Graphique 1.1. Les trois piliers de la Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique : système, culture et redevabilité

*Source :* OCDE (2017[11]), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* [OECD/LEGAL/0435], http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf.

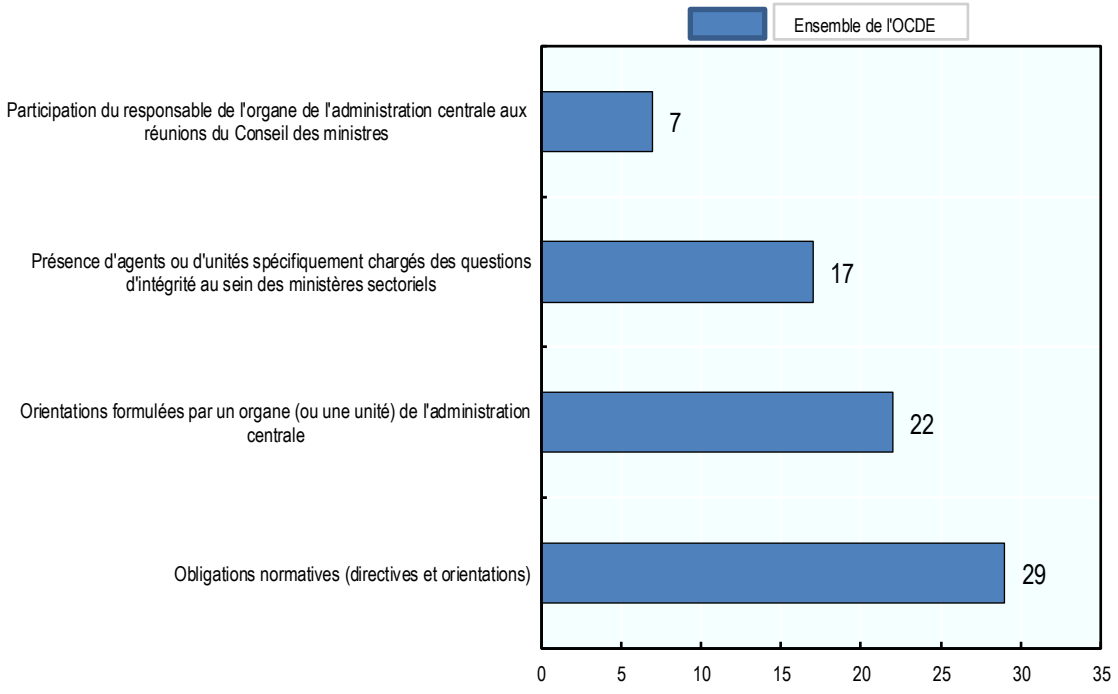
Le but d'un **système d'intégrité publique cohérent et global** est que les responsables de l'action publique élaborent un ensemble de politiques et d'outils liés les uns aux autres qui soient coordonnés et permettent d'éviter les chevauchements et les lacunes :

- Les éléments empiriques de plus en plus nombreux réunis par les spécialistes des sciences comportementales montrent qu'en mettant l'accent sur l'attachement à l'intégrité aux plus hauts niveaux politiques et hiérarchiques, on oriente la perception de l'intégrité dans l'ensemble du secteur public et de la société (OCDE, 2018[14]).
- De même, veiller à ce que les responsabilités institutionnelles soient clairement établies dans tout le secteur public renforce non seulement l'efficacité du système d'intégrité dans son ensemble

mais aussi l'intégrité de chaque décideur. L'intégrité ne relève pas seulement de la responsabilité des déontologues, mais aussi des personnes travaillant dans un large éventail de fonctions des administrations publiques, telles que la passation des marchés publics, la gestion des ressources humaines, la gestion des finances publiques, l'administration des impôts et l'enseignement. Les acteurs responsables se situent à la fois aux niveaux d'administration central et infranationaux, et exercent des fonctions au sein de chaque entité du secteur public. Le Graphique 1.2 montre certains des mécanismes que les pouvoirs publics utilisent pour assurer la prise en compte systématique des politiques d'intégrité dans les différents ministères sectoriels.

- Dans les pays membres de l'OCDE, le centre de gouvernement pilote souvent la coordination interinstitutionnelle entre agents publics, par delà les cloisonnements administratifs et entre les différents niveaux d'administration, pour concevoir les cadres d'intégrité, les appliquer et évaluer leur fonctionnement.

### Graphique 1.2. Mécanismes employés pour assurer la prise en compte systématique des politiques d'intégrité dans les différents ministères sectoriels




:
*Source :* OCDE (2016), *Survey on Public Sector Integrity*, OCDE, Paris.

- Les pays membres de l'OCDE sont de plus en plus nombreux à reconnaître l'importance d'élaborer une approche stratégique fondée sur les risques et de définir des normes de conduite strictes pour promouvoir la prise de décisions fondées sur des valeurs au sein du secteur public et dans la société. Ainsi, des codes de conduite (Encadré 1.5) définissent les comportements attendus et accordent une importance prioritaire à l'adhésion aux valeurs du service public pour que l'intégrité fasse partie intégrante de la stratégie globale, ainsi que des objectifs de gestion et de l'évaluation des performances. En outre, des procédures claires et proportionnées peuvent être créées pour contribuer à prévenir les violations des normes d'intégrité publique et gérer les conflits d'intérêts potentiels.

### Encadré 1.5. Codes de conduite applicables aux fonctionnaires au Danemark

En 2007, le gouvernement danois a publié un *Code de conduite dans le secteur public* [diffusé en anglais sous le titre *Code of Conduct in the Public Sector*] afin de clarifier les obligations et les responsabilités des salariés du secteur public. En 2015, le ministère danois des Finances a publié un document intitulé *Code VII – Sept obligations essentielles pour les fonctionnaires de l'administration centrale* [diffusé en anglais sous le titre *Code VII – Seven key duties for civil servants in central government*], visant plus spécifiquement les employés et les cadres de l'administration centrale et complétant le Code de conduite. Les sept obligations essentielles des fonctionnaires de l'administration centrale décrites dans le *Code VII* sont les suivantes :

- respecter la loi
- être sincère
- agir avec professionnalisme
- s'améliorer et coopérer
- se comporter de manière responsable et loyale
- faire preuve de transparence en cas d'erreur
- rester neutre sur le plan politique et à l'égard des partis.

Une version révisée du *Code de conduite dans le secteur public* a été publiée en 2017. Elle tient compte des principes énoncés dans le *Code VII*, ainsi que du *Code de qualité et de déontologie dans l'administration publique* [diffusé en anglais sous le titre *Code of Quality and Ethics in the Public Administration*] destiné aux collectivités locales danoises, qui contient des recommandations concernant les relations entre les responsables politiques locaux et l'administration publique. En outre, il y est fait référence au guide du ministère de la Justice *Comment éviter la corruption* [diffusé en anglais sous le titre *How to Avoid Corruption*].

Sources : Agence pour la modernisation (*Moderniseringsstyrelsen*), Association nationale des communes (KL, *Kommunernes Landsforening*) et Association des régions danoises (*Danske Regioner*) (2017[15]), *Code of Conduct in the Public Sector*, https://modst.dk/media/18742/code-of-conduct-in-the-public-sectorforside.pdf ; et Ministère danois des Finances (2015[16]), *Code VII – Seven key duties for civil servants in central government*, http://www.stm.dk/multimedia/UK_Kodex_VII.pdf.

Le **développement d'une culture de l'intégrité** vise à s'appuyer sur la motivation intrinsèque des individus d'adopter un comportement éthique, tant dans le secteur public que privé, et dans l'ensemble de la société :

- Le cas échéant, des campagnes de sensibilisation et des programmes éducatifs destinés aux enfants et aux jeunes (OCDE, 2018[17]) peuvent favoriser l'émergence dans l'ensemble de la société d'une culture de l'intégrité incitant le secteur privé, les organisations de la société civile et les citoyens à jouer leur rôle et assumer leurs responsabilités plus spontanément en matière de prévention de la corruption et de lutte contre ce phénomène. Des approches plus ciblées associant le secteur privé et la société civile à la concrétisation des avantages découlant de l'intégrité, se traduisant par exemple par des règles relatives aux conflits d'intérêts et aux transitions professionnelles vers le secteur des entreprises ou celui des organisations à but non lucratif, peuvent également être très utiles.
- Un comportement exemplaire des responsables hiérarchiques et une bonne gestion sont essentiels pour promouvoir une culture de l'intégrité. Par conséquent, dans les pays membres de l'OCDE, les pouvoirs publics et les entités publiques investissent de plus en plus dans l'autorité morale des gestionnaires publics, renforcent le service public fondé sur le mérite, par exemple en

faisant de l'intégrité une des dimensions des procédures de recrutement, et offrent aux agents publics des orientations et des programmes de formation.

- À cet égard, il convient également de favoriser l'émergence d'une culture institutionnelle de la transparence, dans laquelle les dilemmes d'ordre éthique, les préoccupations en matière d'intégrité publique et les erreurs peuvent être débattus librement et faire l'objet d'une résolution en temps utile. Les activités de sensibilisation concernant le signalement des atteintes à l'intégrité sont donc cruciales pour faire évoluer les mentalités sur la pratique de la dénonciation et mettre fin aux connotations négatives qui lui sont associées.

Pour **assurer une véritable redevabilité**, il faut appliquer des mécanismes de contrôle fondés sur les risques et garantir que les responsables d'atteintes à l'intégrité soient effectivement tenus d'en répondre :

- Cela suppose d'appliquer un cadre efficace de contrôle interne et de gestion des risques pour réduire la vulnérabilité des organismes publics à la fraude et à la corruption, tout en contribuant à l'instauration d'une culture de l'intégrité. En outre, élaborer des mesures répressives efficaces pour tous les cas d'atteinte présumée à l'intégrité garantit la cohérence et la légitimité d'un système d'intégrité et constitue le principal moyen pour une société de garantir le respect des normes d'intégrité et de dissuader les comportements répréhensibles. Cela démontre la détermination des pouvoirs publics à faire respecter les valeurs d'intégrité et contribue à faire adopter ces valeurs par les individus, les organisations et la société en tant que normes culturelles.
- Des mécanismes de surveillance et de contrôle externes favorisent l'efficacité du système d'intégrité publique, notamment par le biais de réactions adaptées des agents publics aux recommandations des instances de surveillance, de procédures efficaces de traitement des plaintes et des allégations, et d'une application impartiale des lois et règlements dans l'ensemble du secteur public. Ainsi, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) sont des acteurs importants de la chaîne de responsabilité d'un pays. Elles peuvent favoriser une véritable redevabilité *via* un large éventail d'outils, notamment des audits et des recommandations. Connues traditionnellement en tant qu'organes de contrôle des dépenses publiques, ces institutions voient leurs fonctions évoluer vers un rôle d'éclairage des pouvoirs publics sur ce qui fonctionne ou pas en matière de gouvernance publique (OCDE, 2017[18]). En outre, les ISC peuvent réaliser des travaux spécifiquement destinés à promouvoir l'intégrité publique, tels que l'intégration dans leurs audits de vérifications concernant des questions éthiques.
- Les institutions d'audit interne renforcent la capacité des citoyens d'obliger les entités du secteur public à rendre des comptes par le biais d'évaluations objectives de la gestion des ressources publiques.
- La transparence et la participation au système d'intégrité publique sont des déterminants importants de la redevabilité. Une approche écosystémique de la redevabilité tient compte de la contribution apportée par différents acteurs étatiques et non étatiques – et des relations de complémentarité existant entre eux – à la concrétisation du droit de regard du public. Garantir une participation inclusive et équitable des différents intérêts en présence aux processus de prise de décisions est un moyen essentiel d'éviter une captation des politiques publiques par des groupes d'intérêts restreints. À cette fin, les autorités peuvent élaborer des cadres de gestion des conflits d'intérêts et veiller à l'efficacité des règles et des pratiques garantissant l'intégrité et la transparence dans les activités de lobbying et le financement des partis politiques et des campagnes électorales. La *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying* (OCDE, 2010[19]) [OECD/LEGAL/0379] et la *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public* (OCDE, 2003[20]) [OECD/LEGAL/0316] fournissent des feuilles route claires dans ces domaines.

### Encadré 1.6. Le registre des personnes exerçant un contrôle important (PSC, *People with Significant Control*) du Royaume-Uni

Le 6 avril 2016, le Royaume-Uni est devenu le premier pays du Groupe des Vingt (G20) à imposer aux sociétés privées d'établir un registre des personnes exerçant un contrôle important (PSC, *People with Significant Control*) et de le rendre public. Les personnes exerçant un contrôle important, ou bénéficiaires effectifs, sont la ou les personnes qui, en dernier ressort, possèdent ou contrôlent la société considérée et en tirent bénéfice. Ces informations sont accessibles sous des formats de données ouverts sur le site internet de l'organisme *Companies House*. Les registres de bénéficiaires effectifs ont pour but de lutter contre des infractions telles que la fraude fiscale, la corruption et le blanchiment de capitaux en empêchant les individus de dissimuler leurs actifs et leurs revenus.

Source : Mor, F. (2019[21]), « Registers of beneficial ownership », *House of Commons Library Briefing Paper* No. 8259, London: House of Commons library, https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8259/CBP-8259.pdf.

## Questions essentielles à examiner

- *Système :* Le cadre législatif et institutionnel permet-il aux entités du secteur public, aux agents publics et aux dirigeants d'assumer leurs responsabilités en matière d'intégrité ? Les dirigeants et les gestionnaires font-ils preuve au plus haut niveau d'un attachement à l'intégrité et d'un sens aigu de la droiture dans l'exercice de leurs fonctions officielles ? La coordination est-elle assurée entre les différents acteurs du système d'intégrité aux niveaux central et infranationaux ? Existe-t-il un énoncé des valeurs du secteur public clair, mémorisable et pouvant être concrètement mis en œuvre, qui est diffusé en interne et en externe ?
- *Culture* : Des mécanismes sont-ils en place pour promouvoir une culture de l'intégrité au sein des administrations publiques (tels qu'un système de recrutement fondé sur le mérite, des possibilités de formation sur les questions d'intégrité, des mesures de sensibilisation, des canaux permettant de signaler les atteintes présumées à l'intégrité) ? Le système d'intégrité publique tient-il compte du rôle joué par les entreprises et les organisations de la société civile en matière de défense et de promotion d'une culture de l'intégrité ? Existe-t-il des mécanismes permettant de promouvoir une culture de l'intégrité dans la société (tels que des programmes de sensibilisation et d'éducation, des codes de conduite ou des pratiques en matière de conduite responsable des entreprises, etc.) ?
- *Redevabilité :* Existe-t-il une approche stratégique de la gestion des risques et de l'évaluation des risques pesant sur l'intégrité ? Les politiques et pratiques en matière d'identification, d'évaluation et d'atténuation des risques pesant sur l'intégrité sont-elles étayées par des outils et des méthodologies, et en phase avec les activités de contrôle ? Comment la cohérence, l'objectivité et le caractère opportun des mécanismes de répression sont-ils garantis ? Des règles ou d'autres dispositions sont-elles en place pour gérer efficacement les conflits d'intérêts ? Existe-t-il des mécanismes garantissant la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, ainsi que la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales ?

## Ouverture et transparence

Les politiques d'ouverture et de transparence portent sur l'accessibilité de l'information et d'autres ressources publiques, et la publication spontanée des informations et des données. Il s'agit d'éléments

fondamentaux pour la redevabilité et la confiance et essentiels au bon fonctionnement des démocraties et des économies de marché. Compte tenu de l'importance que revêtent l'ouverture et la transparence en matière de gouvernance et d'élaboration des politiques, les stratégies et les initiatives d'ouverture de l'administration sont devenues un pilier essentiel des réformes de la gouvernance publique. L'OCDE définit la notion de « **gouvernement ouvert** », ou administration ouverte, comme une culture de la gouvernance publique qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes au service de la démocratie et de la croissance inclusive (OCDE, 2017[22]). Ces réformes peuvent aller d'initiatives visant à assurer l'accès aux informations du secteur public à des pratiques plus complexes destinées à renforcer la **redevabilité** et la **participation des parties prenantes** à la prise de décisions.

L'ouverture de l'administration n'est pas une fin en soi ; c'est un moyen permettant d'atteindre des objectifs de l'action publique. Les principes et les pratiques d'ouverture de l'administration peuvent s'appliquer à l'élaboration des politiques et à la prestation des services publics, indépendamment du thème ou du secteur considéré, et pour tous les pouvoirs constitutifs de l'État (lorsque des cadres et principes d'ouverture de l'administration sont adoptés par les pouvoirs législatif et judiciaire d'un pays ou par des institutions publiques indépendantes en sus du pouvoir exécutif, l'OCDE parle d'État ouvert). Lorsque les politiques publiques sont conçues, adoptées et mises en œuvre de manière transparente et inclusive, elles contribuent au renforcement de la confiance des citoyens et de l'efficacité de l'action publique, dans la mesure où l'ouverture permet aux pouvoirs publics d'élargir l'éventail des contributions au processus de prise de décisions. À cet égard, il est crucial d'assurer la divulgation spontanée d'informations et de données du secteur public claires, complètes, récentes, fiables et pertinentes, qui soient gratuites, disponibles en format ouvert et non propriétaire lisible par machine, faciles à trouver, à comprendre, à utiliser et à réutiliser, et diffusées sur des canaux multiples. Dans ce contexte, il devient vital de garantir également le droit de tout citoyen de solliciter des informations auprès des pouvoirs publics.

L'ouverture de l'administration peut aussi être un vecteur d'égalité politique et d'inclusivité, étant donné qu'elle impose aux pouvoirs publics d'associer les populations et les secteurs qui sont les moins enclins à participer à la vie publique. C'est pourquoi les recommandations de l'OCDE concernant différents domaines de la gouvernance publique, allant de la politique de la réglementation à l'intégrité publique en passant par l'administration numérique, préconisent l'adoption de principes et de pratiques d'ouverture de l'administration.

En mettant en évidence les pratiques qui donnent les meilleurs résultats dans ce domaine au sein des pays membres de l'OCDE, la *Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert* (2017[22]) [OECD/LEGAL/0438] préconise que les gouvernements élaborent, adoptent et mettent en œuvre des stratégies et des initiatives en matière d'administration ouverte promouvant les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics. De ce point de vue, les responsables de l'action publique pourraient :

- **Veiller à l'existence d'un environnement propice**, par exemple en concevant et en appliquant un solide cadre législatif et réglementaire relatif à l'ouverture de l'administration, en garantissant la disponibilité des ressources humaines, financières et techniques nécessaires, et en favorisant une maîtrise des compétences de base liées à l'administration ouverte.
    - La réussite des stratégies d'ouverture de l'administration dépend dans une large mesure de l'existence d'un cadre d'action et d'un cadre juridique fixant les règles applicables tant aux pouvoirs publics qu'aux parties prenantes, notamment d'un cadre d'accès aux informations et d'une protection de l'espace civique. Les stratégies d'ouverture de l'administration couronnées de réussite vont souvent de pair avec l'utilisation stratégique d'outils d'administration numérique et d'innovation dans le secteur public.
- **Élaborer un cadre d'application**, reposant sur des mécanismes de coordination au sein des administrations publiques ; des dispositifs de suivi, d'évaluation et d'apprentissage en rapport avec les stratégies et initiatives d'ouverture de l'administration ; ainsi que des processus de participation des parties prenantes. En outre, une communication efficace peut étayer le cadre d'application

relatif à l'ouverture de l'administration, la communication étant non seulement un moyen d'informer le public, mais aussi un outil stratégique qui étaye l'élaboration des politiques et la prestation des services publics en renforçant la transparence et la participation des parties prenantes.

- Dans la mesure où une stratégie d'ouverture de l'administration recouvre différents secteurs de l'action publique et domaines de la gouvernance publique, le rôle actif joué par le centre de gouvernement peut contribuer à donner un cap et à assurer une coordination efficace des politiques publiques. D'après l'enquête de 2016 de l'OCDE sur l'administration ouverte et la participation des citoyens, 85 % des pays couverts étaient dotés d'un bureau spécialement chargé de la coordination horizontale des initiatives d'ouverture de l'administration (OCDE, 2017[23]). En outre, un système robuste de suivi et d'évaluation des initiatives d'ouverture de l'administration peut grandement contribuer à ce que les politiques publiques atteignent les résultats escomptés, à ce qu'elles soient corrigées si nécessaire et, permettre ainsi aux initiatives d'ouverture de l'administration de générer un plus grand impact .Néanmoins, la tâche n'est pas aisée : si 91 % des pays indiquent assurer un suivi des initiatives d'ouverture de l'administration, la moitié seulement les évaluent (OCDE, 2017[23]).

- **Préparer l'avenir** en explorant la possibilité de passer du concept d'administration ouverte à celui d'État ouvert. La solution idéale est d'adopter une approche « à l'échelle de l'ensemble de l'État », mais elle dépend du système politique en place.
  - De plus en plus de pays passent du concept d'administration ouverte à celui d'État ouvert, décrit précédemment. Un **État ouvert** tend à se fonder sur une démarche collaborative entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, les institutions publiques indépendantes et tous les nouveaux d'administration travaillant ensemble pour exploiter leurs synergies et partager entre eux et avec d'autres parties prenantes leurs bonnes pratiques et les enseignements tirés de leur expérience, afin de promouvoir les principes de l'administration ouverte.
  - **Les niveaux d'administration infranationaux** ont un rôle fondamental à jouer en termes de renforcement des politiques, des valeurs et de la culture d'ouverture de l'administration, et peuvent contribuer de manière importante à la transition d'un pays vers un État ouvert. D'un point de vue historique, ils sont à l'avant-garde des pratiques d'ouverture de l'administration et des innovations en la matière. Afin de préparer l'avenir, des efforts supplémentaires s'imposent pour les intégrer dans la conception et la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales.
  - **Des écosystèmes médiatiques favorables**, caractérisés à la fois par leur diversité et leur transparence, promeuvent *in fine* les principes de transparence et de redevabilité de l'administration ouverte. Les pouvoirs publics devraient donc mettre en œuvre des politiques en faveur de l'éducation aux médias ; des médias indépendants, locaux, régionaux et communautaires ; des médias de service public ; etc. Ces activités sont également importantes pour aider les pouvoirs publics à s'adapter à l'évolution de la façon dont le public reçoit et partage l'information, ainsi qu'à sa résilience face aux menaces découlant de la désinformation.

### Encadré 1.7. L'importance de la transparence

La transparence est cruciale pour associer les citoyens à l'élaboration des politiques et renforcer la confiance dans les institutions publiques. Ouvrir les processus, les procédures, les documents et les données des administrations publiques afin de garantir le droit de regard et la participation du public est une condition préalable à satisfaire pour améliorer l'association des parties prenantes, l'inclusivité, l'intégrité et la redevabilité dans le cadre de la gouvernance publique. À cet égard, l'OCDE préconise dans la *Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert* (2017) que les pouvoirs publics divulguent des informations et des données du secteur public claires, complètes, récentes, fiables et

pertinentes, qui soient gratuites et disponibles en format ouvert et non propriétaire, lisible par machine. L'OCDE recommande également aux pouvoirs publics d'adopter des pratiques transparentes dans d'autres domaines de la gouvernance publique, tels que l'intégrité publique, la budgétisation, la passation des marchés publics et la politique de la réglementation.

Source : Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert (2017[22]) [OECD/LEGAL/0438].

## Questions essentielles à examiner

- Pour maximiser les avantages pouvant découler d'une culture d'ouverture de l'administration, l'environnement propice approprié est-il en place, notamment les cadres institutionnel, législatif et réglementaire, les ressources humaines, financières et techniques, ainsi que les mécanismes de contrôle nécessaires pour assurer la mise en œuvre des dispositions applicables ?
- Les politiques publiques sont-elles préparées et mises en œuvre en collaboration avec les citoyens et toutes les parties prenantes concernées, et ceux-ci sont-ils associés aux mécanismes de suivi, d'évaluation et d'apprentissage pour en garantir l'efficacité ? Ces cadres s'appliquent-ils aux administrations régionales et locales ? Aux autres pouvoirs constitutifs de l'État ?
- Dans quelle mesure les pouvoirs publics s'emploient-ils activement à divulguer des informations et des données du secteur public claires, complètes, récentes, fiables et pertinentes, qui soient gratuites, disponibles en format ouvert et non propriétaire, lisible par machine, et faciles à trouver, à comprendre, à utiliser et à réutiliser ?
- Les pouvoirs publics exploitent-ils pleinement le potentiel des technologies numériques pour rendre l'administration plus ouverte et innovante ?
- Lorsque des initiatives inclusives de participation des parties prenantes sont élaborées, la communication d'informations accessibles en temps voulu est-elle considérée comme faisant partie intégrante de ce processus, et des approches novatrices sont-elles utilisées pour garantir l'inclusivité et la représentativité ?

## Inclusivité, participation, égalité femmes-hommes et diversité

Conformément à la thématique centrale du Programme 2030, « ne laisser personne de côté », les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures actives visant à définir, mettre en pratique et contrôler **l'égalité dans la gouvernance et la prise de décision**, en mettant l'accent en particulier sur l'autonomisation et l'intégration des groupes marginalisés, défavorisés et/ou vulnérables, ainsi que sur la promotion de l'égalité femmes-hommes dans la vie publique. Afin de garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans l'ensemble de la société, il est indispensable de mener l'action publique et d'assurer les services publics dans une démarche non discriminatoire fondée sur les besoins de tous les groupes sociaux. Le fait d'envisager le processus décisionnel sous **l'angle de l'égalité femmes-hommes et de l'inclusivité** peut, en association avec l'ouverture et la transparence, aider les pouvoirs publics à mieux cerner les besoins des citoyens d'une plus grande partie possible de la société, tous genres confondus, et à mieux comprendre comment répondre plus efficacement à ces besoins. Un tel angle de vue permet également aux décideurs d'évaluer les incidences différenciées de leurs décisions — dans l'ensemble d'un domaine ou secteur de l'action publique — sur les citoyens de tout genre et de différents milieux sociaux, afin de déterminer si une politique publique donnée entraîne une atténuation ou un renforcement des inégalités existantes. Les pouvoirs publics œuvrent en faveur de l'inclusivité en tirant parti des informations, idées et ressources de toutes les parties prenantes, au nombre desquelles les citoyens, les

organisations de la société civile et le secteur privé, et en s'engageant davantage avec ces parties prenantes pour adapter les politiques et services publics aux besoins de la société

Les différents types de groupes sociaux vulnérables (définis selon des critères de religion, d'appartenance ethnique, de langue, d'orientation sexuelle, d'âge, d'aptitude physique, etc.) sont généralement sous-représentés dans les processus de l'action publique. Afin de garantir l'inclusivité, l'égalité femmes-hommes et la diversité, les décideurs devraient veiller à ce que l'association de l'ensemble de la société soit effective et systématique dans tout le secteur public, et à ce que des mesures spécifiques soient mises en œuvre en vue d'assurer la participation ciblée de tous les groupes sociaux. La **jeunesse** est un autre acteur essentiel de l'amélioration de la diversité dans l'action publique. Alors que cette dernière devrait être menée en prenant en considération de façon égale les besoins et intérêts de tous les groupes d'âge, à des fins d'équité intergénérationnelle, c'est souvent la jeune génération qui est la moins politiquement organisée et représentée. L'autonomisation politique des jeunes hommes et femmes, et leur association plus active à l'action publique, peuvent permettre de rendre les sociétés plus solidaires, plus résilientes, et les démocraties plus dynamiques. Cependant, selon le rapport de l'OCDE *Youth Stocktaking Report* (2018[24]), dans 17 des 30 pays Membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, les jeunes expriment à l'égard des pouvoirs publics moins de confiance que leurs parents (âgés de 50 ans et plus), et leur participation aux processus formels semble être en recul.

Les trois principaux éléments catalyseurs permettant d'accroître l'inclusivité, l'égalité femmes-hommes et la diversité dans la gouvernance sont énumérés ci-après : le premier a à voir avec des mécanismes institutionnels, outils et structures de redevabilité solides ; le deuxième concerne une participation efficace des parties prenantes ; et le troisième consiste à assurer l'égalité femmes-hommes, la diversité et l'inclusivité aux fonctions décisionnelles.

**S'agissant des mécanismes institutionnels, outils et structures de redevabilité solides,** la *Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique* (2015[25]) [OCDE/LEGAL/0418] contient des orientations très utiles qui peuvent être appliquées à toutes les stratégies d'inclusivité :

- **L'adoption d'une démarche en matière de gouvernance à l'échelle de l'ensemble de l'administration**, aux fins de la prise en compte systématique de l'égalité femmes-hommes et de l'égalité plus générale : dans la *Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique*, il est proposé une approche systémique qui reconnait que toutes les institutions publiques et tous les pouvoirs constitutifs de l'État ont un rôle important à jouer dans la promotion de l'égalité femmes-hommes et de l'inclusivité.
- Le centre de gouvernement peut jouer un rôle déterminant en tant que « force motrice » influant sur l'évolution de l'ensemble du système.
    - **L'utilisation de tous les principaux outils de prise de décision publique**, aux fins de la promotion de l'inclusivité et de l'égalité femmes-hommes : tous les ministères et organismes publics peuvent intégrer, dans les diverses dimensions de la gouvernance publique et les stades préliminaires de chaque phase du cycle de l'action publique, une évaluation des incidences sur les groupes politiquement sous-représentés et/ou marginalisés et des considérations fondées sur des données probantes. Les décideurs peuvent également envisager d'intégrer, à toutes les phases du cycle budgétaire, une démarche soucieuse de l'inclusivité, de l'équité et de l'égalité femmes-hommes, etc., en vue de maximiser la transparence des décisions de dotation en ressources qui ont un lien avec la problématique femmes-hommes. Ainsi, plusieurs pays ont mis en place des politiques ou stratégies nationales en faveur des jeunes afin de rassembler les ministères, les différents niveaux d'administration et les parties prenantes non gouvernementales autour d'un objectif commun consistant à mettre en œuvre les politiques et services publics relatifs à la jeunesse d'une façon cohérente, et avec la participation active des principaux intéressés. En outre, les pays peuvent mettre en

place des procédures permettant d'évaluer l'incidence escomptée des nouvelles réglementations sur les jeunes et faire ainsi en sorte que l'action réglementaire ne soit pas uniquement envisagée du point de vue des adultes.

- **Le renforcement des mécanismes de redevabilité et de surveillance** pour les initiatives visant la prise en compte systématique de l'égalité femmes-hommes et de l'inclusivité déployées au sein des organes de l'administration et entre ces derniers (Encadré 1.8).

### Encadré 1.8. Le Programme suédois pour la prise en compte systématique de la problématique femmes-hommes dans les organismes publics

Aux fins de la réalisation des objectifs de l'action publique en matière d'égalité femmes-hommes, le Gouvernement suédois a lancé un programme national pour la prise en compte systématique de la problématique femmes-hommes dans les organismes publics pour la période 2012-2019. Le programme englobe 60 organismes œuvrant dans les secteurs de la culture, de la justice, de l'emploi et de la santé. Ces organismes doivent intégrer une démarche soucieuse de l'égalité femmes-hommes dans leurs principales activités, conformément à un plan d'action spécialement conçu à cet effet.

D'après des rapports de l'Agence suédoise pour l'égalité femmes-hommes, et une évaluation à mi-parcours effectuée par l'Agence suédoise de gestion publique, la contribution des organismes publics à l'égalité femmes-hommes s'est heurtée à de grandes difficultés, mais a aussi abouti à des résultats positifs. À la lumière de ces résultats, le gouvernement a récemment élargi le programme à plus de 30 établissements d'enseignement supérieur, et a mis en œuvre des programmes similaires destinés à promouvoir les droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres (LGBT) et les droits de l'enfant.

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par le gouvernement suédois dans le cadre du processus de consultation relatif au Cadre d'action.

**La participation efficace des parties prenantes** est **un deuxième élément catalyseur essentiel** d'une gouvernance inclusive. Le fait d'associer activement les parties prenantes contribue à une utilisation plus ciblée des ressources limitées de l'État et à une meilleure conception et prestation des services publics, par exemple via une consultation des citoyens sur leurs besoins. La participation active va au-delà du vote et des élections et repose sur la reconnaissance de la capacité des citoyens à co-générer des pistes d'action (OCDE, 2016[23]). La participation des parties prenantes — un des principes de l'ouverture de l'administration — rend les pouvoirs publics plus inclusifs et plus redevables de leurs actes, élargit les moyens d'action de la population et son influence sur les décisions, et renforce les capacités civiques. La participation des parties prenantes « enrichit les données probantes sur lesquelles fonder l'action publique, réduit les coûts de mise en œuvre et permet de mobiliser des réseaux plus larges au service de l'innovation dans l'action publique et dans la prestation des services publics » (OCDE, 2009[26]).

Dans la *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert* (2017[22]) [OCDE/LEGAL/0438], il est conseillé aux pouvoirs publics d'« offrir à toutes les parties prenantes des possibilités égales et réelles d'être informées et consultées, et [de] les associer activement à toutes les phases du cycle des politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics ». Les pouvoirs publics devraient en outre « chercher des moyens novateurs d'associer effectivement les parties prenantes, afin de bénéficier de leurs idées et de co-créer des solutions, et tirer parti des possibilités offertes par les outils de l'administration numérique, y compris les données publiques ouvertes, en les mettant au service de la réalisation des objectifs des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ». La

Recommandation contient également une définition inclusive des parties prenantes, qui s'entendent de « toute partie intéressée et/ou affectée, notamment : [des] individus, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur orientation sexuelle et de leurs affiliations religieuses et politiques ; et [des] institutions et organisations, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales, appartenant à la société civile, au monde universitaire, aux médias ou au secteur privé ».

À cet égard, dans la *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales* (OCDE, 2014[31]) [OCDE/LEGAL/0406] il est recommandé aux pouvoirs publics d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies en matière d'administration numérique qui favorisent l'association et la participation des acteurs publics, privés et de la société civile à l'élaboration des politiques, et à la conception et à la mise en œuvre des services publics. Les pays Membres de l'OCDE ont mis au point différentes initiatives consistant notamment à améliorer les dispositifs d'éducation au civisme et à la citoyenneté, à organiser des consultations en ligne et à utiliser les médias sociaux de façon stratégique, ainsi que des initiatives plus classiques telles que la création de groupes ou d'institutions de défense d'intérêts catégoriels.

En outre, comme il en sera question dans les chapitres 3 et 4, l'association des parties prenantes est un élément essentiel d'une politique de la réglementation avisée. Dans la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (2012[27]) [OCDE/LEGAL/0390], il est préconisé aux pouvoirs publics d'« instituer une politique explicite précisant les modalités d'une consultation publique, à la fois ouverte et équilibrée, sur l'élaboration des règles » (OCDE, 2012[27]). À cet égard, et comme c'est le cas pour les cadres d'intégrité et d'ouverture, les pratiques optimales définies par l'OCDE en ce qui concerne l'association des parties prenantes à la politique de la réglementation comprennent ce qui suit :

- Des lignes directrices claires, transversales et communes à l'ensemble de l'administration, portant sur les modalités d'association des parties prenantes, devraient exister et énoncer des objectifs précis.
- Une impulsion et une forte détermination en faveur de l'association des parties prenantes à l'élaboration de la réglementation sont nécessaires à tous les niveaux, aussi bien de la part des responsables politiques que des hauts fonctionnaires et des agents publics.
- Toute l'attention voulue devrait être portée aux capacités de l'administration publique de conduire un processus d'association des parties prenantes efficace et efficient.
- Des mécanismes permettant de veiller à ce que les fonctionnaires respectent les principes d'ouverture de l'administration et d'association des parties prenantes à la politique de la réglementation.

Alors que de nombreux pays réalisent d'importants progrès dans la conception et la mise en œuvre d'initiatives participatives, les données disponibles font apparaître que leur potentiel n'est pas encore pleinement exploité, en particulier au cours des dernières phases du cycle de l'action publique. S'agissant des stratégies d'ouverture de l'administration, l'élaboration de cadres d'action et de cadres législatifs destinés à accroître l'inclusivité devrait favoriser le recours à des pratiques participatives à tous les stades du cycle d'élaboration des politiques, en définissant les mécanismes à utiliser et la manière dont la participation des parties prenantes doit être encouragée durant chaque phase.

La formulation d'arguments justifiant l'association effective des parties prenantes — l'évaluation du coût associé à ces initiatives et de leur incidence finale — sera également indispensable pour améliorer l'utilisation stratégique des pratiques de participation citoyenne.

Le fait d'assurer l'égalité femmes-hommes, la diversité et l'inclusivité aux **fonctions décisionnelles** constitue un **troisième facteur important** de renforcement de l'inclusivité. L'OCDE reconnaît qu'« il est indispensable de promouvoir la parité femmes-hommes dans les instances publiques de décision à tous les niveaux d'administration pour parvenir à instaurer une croissance inclusive, et à définir, aujourd'hui et à l'avenir, les mesures nécessaires pour renforcer la confiance et le bien-être des citoyens » (OCDE,

2015[25]). Or, les femmes ne représentent encore qu'un tiers des postes de direction à l'échelle des trois pouvoirs constitutifs de l'État. S'agissant de l'avenir, la *Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique* (2015[25]) [OCDE/LEGAL/0418], contient des orientations à l'intention des pays sur la manière d'assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes aux fonctions décisionnelles dans la vie publique, et de renforcer l'égalité entre femmes et hommes dans l'emploi public, y compris au plus haut niveau. En outre, il est de plus en plus admis que tous les groupes sociaux devraient être dûment représentés dans les instances élues, le gouvernement et l'administration, de sorte que leur potentiel d'innovation soit pleinement pris en considération, et afin de répondre aux besoins de tous.

## Questions essentielles à examiner

- Avez-vous défini, à l'échelle de l'ensemble de l'administration, des objectifs de prise en compte systématique de l'inclusivité dans tout le secteur public ? Ces objectifs sont-ils étayés par des stratégies en matière de gouvernance et de performance ? Font-ils partie des objectifs et priorités de l'action publique communs à l'ensemble de l'administration ?
- Existe-t-il, à l'échelle de l'ensemble de l'administration, un cadre institutionnel définissant clairement les rôles et responsabilités assignés au centre de gouvernement, aux institutions chargées de l'égalité femmes-hommes, à tous les ministères sectoriels, et aux organismes publics et institutions de surveillance (ex. : le médiateur) — assorti de ressources suffisantes, de capacités adéquates et de structures de coordination — qui permette d'instituer et de superviser systématiquement la mise en œuvre du processus décisionnel sous l'angle de l'égalité femmes-hommes et de l'inclusivité ?
- Des données et informations ventilées par genre, notamment des informations relatives aux facteurs d'intersectionnalité, sont-elles disponibles et servent-elles à éclairer la prise de décision ?
- Des données et informations ventilées sont-elles disponibles au sujet des groupes sociaux vulnérables, et ces ressources sont-elles exploitées pour éclairer la prise de décision ?
- Existe-t-il des politiques, mécanismes et outils visant à promouvoir une participation équilibrée et inclusive des hommes et des femmes à la prise de décision et aux fonctions de direction dans le secteur public ?[2]

## Redevabilité et respect de l'état de droit

La redevabilité des acteurs publics est déterminante pour permettre aux administrations et institutions publiques d'assurer l'efficience et l'efficacité de l'appareil d'État et, plus généralement, de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques. À l'heure actuelle, l'ensemble du secteur public est soumis à la pression croissante d'obtenir plus de résultats avec moins de moyens, et de faire connaître aux citoyens la manière dont leur argent est dépensé. Dans bon nombre de pays, la redevabilité des acteurs publics ne relève pas de la responsabilité exclusive d'un seul organe ou d'une seule entité publique, mais incombe à de nombreuses institutions. Les agents publics doivent veiller à ce que les activités et décisions des pouvoirs publics répondent aux besoins et aux exigences des citoyens. Le principe de redevabilité horizontale veut que les différents pouvoirs constitutifs de l'État, à savoir les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que les institutions indépendantes (médiateur, institutions supérieures de contrôle des finances publiques, et commissions spéciales), s'obligent mutuellement à rendre compte de leurs actes au nom des citoyens. Si la redevabilité des acteurs publics joue assurément un rôle capital au niveau national, elle revêt également une importance particulière aux niveaux infranationaux, où s'opère la jonction entre les citoyens et les politiques publiques : c'est aux autorités locales qu'incombent les services publics les plus concrets et les plus élémentaires.

La proximité entre élus et citoyens au niveau local donne naissance à des mécanismes informels qui favorisent la redevabilité verticale, laquelle s'entend du rapport direct entre, d'une part, les citoyens, les médias et les organisations de la société civile et, d'autre part, leurs responsables publics élus et non élus. La généralisation des technologies numériques combinée à l'augmentation du taux de pénétration d'Internet dans le monde, à l'accroissement de la présence des responsables politiques et des institutions publiques sur les médias sociaux, au mouvement d'ouverture de l'administration et à la diffusion des principes et pratiques de transparence et de participation des parties prenantes, concourt à reconfigurer les cadres juridique et institutionnel, et ceux de la gouvernance et de l'action publique, tels que nous les avons connus jusqu'ici.

Les lignes hiérarchiques, dont la forme la plus simple peut se définir comme « qui fait quoi et rend compte à qui », deviennent floues et mouvantes puisqu'elles changent selon les pays et d'un cycle politique à l'autre. Le rôle des responsables politiques, des agents publics et des citoyens, qui était auparavant clairement défini et exercé en application de la loi, connaît une mutation profonde qui impose de repenser la manière de combiner la redevabilité formelle classique (de l'État, mais aussi administrative et financière) avec une redevabilité davantage centrée sur le citoyen, et avec des pratiques interactives ascendantes (journalisme citoyen ou initiatives d'ouverture des données, par exemple).

### Encadré 1.9. Les types de redevabilité

- Redevabilité de l'État : cadres permettant de veiller à ce que les institutions publiques s'obligent mutuellement à rendre compte de leurs actes au nom des citoyens, et à ce que le système d'équilibre des pouvoirs, y compris les mécanismes existant au niveau des pouvoirs exécutif, législatif (exercice d'un rôle de surveillance par l'intermédiaire de commissions, pouvoirs d'enquête, séances de question au gouvernement, etc.) et judiciaire, soit respecté dans le pays, de même que le rôle d'institutions indépendantes telles que l'Ombudsman, les commissions ad hoc, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les entités supranationales.
- Redevabilité administrative : un système robuste de contrôle interne garantit que les institutions et les fonctionnaires accomplissent leurs missions conformément à des critères de performance préétablis, grâce à des mécanismes permettant de lutter contre les abus, d'améliorer la conformité aux normes et de favoriser l'apprentissage, l'objectif étant d'améliorer les performances et de faire en sorte que le système de contrôle interne du pays soit stratégique et préventif et favorise la gestion des risques, afin d'assurer la redevabilité administrative et de détecter les facteurs susceptibles d'affecter l'efficience et l'efficacité des institutions publiques.
- Redevabilité financière : la gouvernance budgétaire est le processus consistant à établir le budget annuel, à superviser sa mise en œuvre et à veiller à son adéquation avec les objectifs de l'action publique. La garantie de la redevabilité tout au long du cycle budgétaire peut potentiellement contribuer à accroître l'efficience et l'efficacité de la prestation des services publics.
- Redevabilité sociale : le fait de veiller à ce que les citoyens aient voix au chapitre, et de reconnaître que leur rôle dans l'action publique a transformé le rapport entre les pouvoirs publics et l'ensemble des citoyens, est essentiel aux pouvoirs publics pour rétablir la confiance des citoyens, et passe notamment par les éléments suivants : la possibilité d'organiser des élections libres, équitables et transparentes ; un système politique pluraliste ; l'existence de pratiques d'association des citoyens ; le capital social ; le rôle des organisations de la société civile ; le niveau de transparence des informations du secteur public et le niveau d'accès à ces

informations ; et le rôle des médias et du journalisme s'agissant d'amener les pouvoirs publics à rendre compte de leurs actes, d'exercer une surveillance et de diffuser l'information.

- Redevabilité relative aux résultats de l'action publique : les décideurs rendent compte de leurs performances en assurant le suivi et l'évaluation des résultats de l'action publique et en mettant à disposition, en temps utile, les informations voulues concernant ces performances. Les décideurs étant tenus de rendre compte de leurs actes, il est possible de tirer des enseignements du passé tout en favorisant une action publique qui soit davantage éclairée par des données concrètes.

**L'État de droit est un élément essentiel de la redevabilité, et l'une des valeurs fondamentales qui constituent la communauté de vues des pays Membres de l'OCDE**. L'État de droit est étroitement lié aux autres dimensions de la gouvernance que sont la redevabilité, la transparence, l'ouverture et l'intégrité, et il préside à l'interdépendance de ces dimensions. Aux termes de la cible 3 de l'Objectif de développement durable (ODD) 16, les pays sont invités à « promouvoir l'État de droit aux niveaux national et international et donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité ».

**Des systèmes judiciaires efficaces et efficients sont essentiels pour assurer la primauté du droit et une bonne gouvernance publique – notamment les résultats de l'action publique et la performance de la réglementation.** Par exemple, une lutte efficace contre la corruption repose sur des institutions judiciaires robustes et accessibles, à tous les niveaux d'administration, dans un cadre permettant de veiller à ce que tous les citoyens de la société soient égaux devant la loi et à ce qu'aucun citoyen ou groupe n'obtienne, en vertu de la loi, de traitement spécial motivé par l'origine, le milieu social, la situation socioéconomique ou les liens avec les structures de pouvoir de la société.

La *justice constitutionnelle* joue un rôle important dans la consolidation et le maintien des régimes démocratiques en garantissant la protection des droits et libertés de l'individu ; en assurant la séparation des pouvoirs au niveau de l'État et de ses organes ; et en créant des possibilités de dialogue entre les citoyens et leur administration.

La *justice administrative* est l'une des principales interfaces entre l'administration publique et les citoyens. C'est ainsi que dans la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (OCDE, 2012[27]) [OCDE/LEGAL/0390], il est souligné que le contrôle juridictionnel est un moyen efficace de vérifier la qualité des pratiques réglementaires puisqu'il permet :

- De veiller à ce que les organismes de réglementation exercent leur mandat dans les limites des pouvoirs que leur confère la loi.
- D'inciter les organismes de réglementation à se conformer aux principes de bonne gouvernance et de pratiques optimales.
- De protéger les organismes de réglementation contre une influence indue des pouvoirs publics.
- De renforcer la confiance dans l'activité réglementaire, et d'accroître sa légitimité, dans le cadre des objectifs de politique économique.

**L'accès aux services judiciaires et la satisfaction de leurs usagers sont des facteurs et éléments moteurs importants de la confiance dans les pouvoirs publics.** L'accès à la justice et l'autonomisation juridique sont des outils importants pour avancer dans la réalisation des objectifs relatifs à l'ouverture de l'administration et de l'État, car ils constituent des éléments moteurs de la redevabilité sociale, de l'intégrité du secteur public et de la croissance inclusive. L'autonomisation juridique favorise une association plus constructive des citoyens en permettant de veiller à ce qu'ils comprennent que la loi est pour eux un moyen non seulement de lutter contre les injustices qu'ils peuvent subir au cours de leur vie, mais aussi de participer à l'élaboration des lois et à l'application de la législation dans l'intérêt de la société.

Un système juridique et judiciaire robuste et fonctionnel contribue à un environnement économique prospère et à la prise de décisions à plus long terme dans le domaine de l'investissement. Un tel système favorise l'exécution des contrats et permet de réduire les coûts de transaction et d'égaliser les conditions de concurrence applicables aux parties prenantes du marché, en suscitant la confiance dans les « règles du jeu », ainsi qu'en garantissant une concurrence loyale et la protection des droits de propriété. Dans le *Cadre d'action pour l'investissement* de l'OCDE, il est souligné que lorsque des éléments clés de l'accès effectif à la justice font défaut ou sont inefficients (ex. : procédures complexes, coûteuses et longues), les entreprises, y compris les petites et moyennes entreprises (PME), restreignent généralement leurs activités sur le territoire ou dans le pays concerné (OCDE, 2015[28]). **L'accès à la justice est au cœur des stratégies de croissance inclusive** destinées à améliorer les retombées de l'action publique. L'accès insuffisant aux moyens d'action juridiques et l'inégalité d'accès à la justice résultant, par exemple, de frais de procédure élevés et de longs délais d'attente, engendrent des coûts socioéconomiques importants pour les individus et les sociétés. L'accès à la justice est un facteur d'égalité des chances et d'égalité d'accès aux services publics. Aux termes du Cadre d'action de l'OCDE pour les politiques de croissance inclusive (2018[29]), il s'agit d'un élément fondamental pour donner aux parties prenantes la possibilité d'« investir dans les personnes et territoires laissés de côté ».

L'insatisfaction des besoins juridiques et judiciaires des citoyens (ex. : dans les domaines de la famille, des questions raciales, de l'emploi, du logement, des violences faites aux femmes ou de la consommation) peut avoir des effets négatifs sur d'autres sphères de la vie quotidienne telles que la santé, la protection sociale et le bien-être économique. À l'inverse, des avantages directs et indirects peuvent être attribués à la satisfaction de certains besoins juridiques, et à la fourniture d'une assistance juridique et de programmes d'accès à la justice ; ces avantages concernent notamment l'amélioration du logement, l'appui à l'inclusion, le renforcement de la protection des consommateurs et de la protection financière, le recul des violences domestiques ou familiales, et la facilitation de l'accès aux soins de santé (Encadré 1.10).

### Encadré 1.10. L'enquête de la Colombie sur les besoins juridiques

La Colombie a accompli d'importants progrès dans le cadre de son action visant à évaluer et cartographier, au moyen d'une enquête détaillée, les besoins juridiques de sa population. Ce volet a été intégré dans l'Enquête sur la qualité de la vie menée en 2016 par le Département national des statistiques et le Département national de la planification de la Colombie. Il repose sur les méthodologies et données d'expérience de Dejusticia, une organisation de la société civile qui avait précédemment conduit une enquête sur les besoins juridiques en zone urbaine en Colombie.

À partir des résultats de l'enquête, la Colombie a mis au point un indice d'accès effectif à la justice destiné à éclairer son plan à long terme en matière de justice. Cet indice permet d'évaluer et de comparer la capacité des régions et départements colombiens d'assurer un accès effectif à la justice. Il couvre six dimensions de l'accès à la justice :

- l'environnement favorable (dimension liée aux obstacles structurels et institutionnels à la justice qui se posent à l'extérieur du système judiciaire)
- la capacité juridique
- l'assistance juridique
- l'équité des procédures
- le respect des décisions judiciaires
- l'accès aux institutions.

La Colombie est en train de préparer la prochaine enquête sur les besoins juridiques, qui sera réalisée en 2020 sous la forme d'un module de l'Enquête sur la sécurité citoyenne. Elle aura pour objet de recueillir des données aux niveaux national et régional (en zone urbaine comme rurale), notamment dans plusieurs grandes villes.

Source : OCDE (2019[76]), *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en; OCDE/Open Society Foundations (2019[77]), *Legal Needs Surveys and Access to Justice*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9a36c-en; informations fournies par le Département national de la planification de la Colombie.

Parmi les principales tendances à l'œuvre dans les pays Membres de l'OCDE figure le passage à une **justice centrée sur le citoyen** en tant que principe directeur ; cela passe par l'adoption d'un langage clair et facilement intelligible pour que les lois et documents juridiques soient compréhensibles des citoyens, ainsi que par la fourniture d'un accès à des services juridiques et judiciaires suivant une démarche fondée sur le point de vue et les données d'expérience des citoyens. Cette tendance repose sur le constat que certains groupes, en particulier les groupes défavorisés, peuvent avoir davantage de besoins juridiques, et être confrontés à des obstacles supplémentaires en ce qui concerne l'accès aux services judiciaires.

Un accès effectif aux services juridiques et judiciaires présuppose l'existence d'un cadre propice à l'efficacité et à l'efficience du système judiciaire. De tels cadres comprennent un éventail complet (ou un « continuum ») de services, processus et procédures, qui ne cesse de s'élargir ; ils sont généralement assortis, entre autres éléments, d'une structure juridique, de dispositifs institutionnels et de mécanismes alternatifs de règlement des litiges (services spécialisés de médiation, tribunaux spécialisés, centres d'accès à la justice, etc.), d'une planification stratégique et d'une gestion des performances, de systèmes d'échange de données, de systèmes de suivi et d'évaluation, et de solides dispositions relatives aux ressources humaines, notamment au parcours professionnel du personnel (judiciaire et non judiciaire). De fait, la reconnaissance du lien entre accès effectif à la justice et retombées socioéconomiques plus générales a incité les pays à coordonner les services judiciaires et sociaux dans une optique axée sur les résultats, c'est-à-dire en prenant en considération les besoins juridiques de la population aussi bien que les problèmes sociaux ou sanitaires qui peuvent les affecter(ex. : violence domestique, toxicomanie et alcoolisme, maladies mentales, délinquance juvénile).

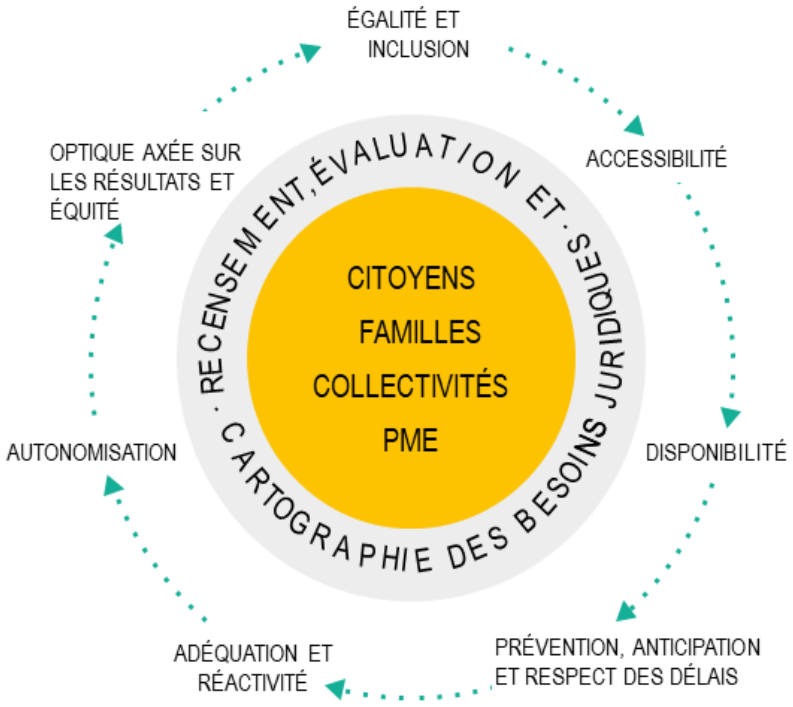
D'après des données concernant les bonnes pratiques des Membres et Partenaires de l'OCDE, la conception et la prestation de services juridiques et judiciaires axés sur le citoyen nécessitent l'adoption d'une démarche cohérente fondée sur une coordination efficace entre les domaines stratégiques prioritaires, qui permette d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles d'une manière qui corresponde le mieux possible à la situation politique et socioéconomique du pays, et à la situation de ses services publics. Cette démarche nécessite :

- *De recenser, évaluer et cartographier les besoins juridiques de façon systématique,* pour contribuer à établir qui a des besoins juridiques et à quel niveau (national, sous-national ou local), ainsi que la nature et l'étendue de ces besoins. Un certain nombre de pays Membres de l'OCDE recourent aux méthodologies d'enquête sur les besoins juridiques — en association avec différents types de données administratives — pour permettre aux décideurs de comprendre l'étendue réelle des besoins juridiques, et la façon dont les citoyens s'y prennent pour satisfaire ces besoins.
- *De concevoir et assurer des services juridiques et judiciaires centrés sur le citoyen,* afin de répondre de façon efficace, ciblée et équitable aux besoins juridiques recensés. Les pratiques suivies dans les pays Membres de l'OCDE donnent à penser que les services juridiques et judiciaires sont centrés sur le citoyen et sont efficaces lorsqu'ils répondent aux conditions suivantes : ils sont assurés de manière inclusive ; ils sont accessibles à la population générale autant qu'à certains groupes vulnérables ; ils sont réellement capables de s'adapter ; ils

contribuent à l'autonomisation ; ils visent l'anticipation, la prévention et le respect des délais en tant qu'objectifs prioritaires ; et ils sont axés sur l'obtention de résultats concrets.

- *D'adopter une démarche guidée par les données*, afin d'établir des critères d'évaluation de la demande, de l'offre et des résultats. Cela permet d'assurer les services judiciaires d'une manière propre à optimiser les coûts relatifs des différentes stratégies ; de recenser d'autres possibilités de financement aux fins de l'obtention d'un résultat souhaité pour tel ou tel groupe de la population ; et de veiller à ce que la prestation des services judiciaires s'accompagne d'une optimisation des dépenses publiques. Plusieurs méthodes d'évaluation (analyse du rapport coût-efficacité, analyse coûts-avantages et analyse des incidences économiques, entre autres) peuvent être utilisées à cette fin.

### Graphique 1.3. Organisation d'un accès effectif à la justice : pratiques à suivre dans la conception et la prestation des services




*Source :* OCDE (2019), *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en.

## Questions essentielles à examiner

- Quels mécanismes permettent de veiller à ce que les institutions publiques s'obligent mutuellement à rendre compte de leurs actes au nom des citoyens, et à ce que le système d'équilibre des pouvoirs soit respecté dans le pays ?
- Quels mécanismes permettent de promouvoir et de protéger l'existence de pratiques d'association des parties prenantes, y compris celles permettant aux citoyens, aux organisations de la société civile et aux médias d'amener les pouvoirs publics à rendre compte de leurs actes ?
- Existe-t-il un processus systématique permettant de cartographier les besoins juridiques et les données d'expérience afin de comprendre si, et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, les types

de service correspondants sont adaptés aux besoins des différents groupes de la population, dans toutes les régions du pays ?

- Une coordination verticale (entre les niveaux d'administration) et horizontale (entre les divers services juridiques et judiciaires, dont les tribunaux) efficace des canaux de communications est-elle assurée en vue de favoriser la gouvernance et la cohérence des services judiciaires ?
- Existe-t-il un système de gestion ou d'échange de données concernant les services juridiques et judiciaires formels et informels, qui repose sur des normes et protocoles communs en matière de données ? Ces informations sont-elles facilement accessibles au public ?

## Ressources complémentaires

Instruments juridiques de l'OCDE :

- Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert (2017) [OECD/LEGAL/0438]
- Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique (2017) [OECD/LEGAL/0435]
- Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique (2015) [OECD/LEGAL/0418]
- Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales (2014) [OECD/LEGAL/0406]
- Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (2012) [OECD/LEGAL/0390]
- Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying (2010) [OECD/LEGAL/0379]
- Recommandation du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (2009) [OECD/LEGAL/0378]
- Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public (2003) [OECD/LEGAL/0316]

Autres instruments pertinents de l'OCDE :

- OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (à paraître)
- OECD-Open Society Foundations Guide on Legal Needs Surveys and Access to Justice, Éditions OCDE, Paris (2019)
- OECD White Paper:Building a Business Case for Access to Justice (2019)
- OECD Toolkit for Implementing and Mainstreaming Gender Equality (2018)
- OECD Youth Stocktaking Report (2018)
- Behavioural Insights for Public Integrity - Harnessing the Human Factor to Counter Corruption (2018)
- Opportunities for All:A Framework for Policy Action on Inclusive Growth, Éditions OCDE, Paris (2018)
- Education for Integrity - Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law (2018)
- Panorama des administrations publiques (2017)
- Cadre d'intégrité pour l'investissement public (2017)
- Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives (2017)
- G20/OECD Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption (2017)

- Le financement de la démocratie - Financement des partis politiques et des campagnes électorales et risque de capture de l'action publique (2017)
- Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance : Supervision, conseil et prospective (2017)
- Investing in Integrity for Productivity (2016)
- Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (2014)
- Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public - Mode d'emploi (2006)
- Des citoyens partenaires :Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques (2002)

## Références


Agence pour la modernisation (*Moderniseringsstyrelsen*), Association nationale des communes (KL, Kommunernes Landsforening) et Association des régions danoises (*Danske Regioner*) (2017), *Code of conduct in the Public Sector*. [15]

CleanGovBiz (2014), *Background Brief: The rationale for fighting corruption*, https://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf (consulté le 4 octobre 2019). [10]

Ministère danois des Finances (2015), *Seven key duties for civil servants in central government,* http://www.modst.dk/kodexvii (consulté le 4 octobre 2019). [16]

Mor, F. (2019), « Registers of beneficial ownership », House of Commons Library Briefing Paper n° 8259, Londres: House of commons library, https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8259/CBP-8259.pdf. [21]

Murtin, F. *et al.* (2018), « Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment »*, Documents de travail statistiques de l'OCDE*, n° 2018/2, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/869ef2ec-en. [8]

OCDE (2019), *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/597f5b7f-en. [76]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.* [9]

OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en. [14]

OCDE (2018), *Education for Integrity Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, Éditions OCDE, Paris. [17]

OCDE (2018), *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301665-en. [29]

OCDE (2018), *Youth Stocktaking Report*, Éditions OCDE, Paris. [24]

OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris. [23]

OCDE (2017), *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance : Supervision, conseil et prospective*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264285613-fr [18]

OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert* [OECD/LEGAL/0438]. [22]

OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*. [11]

OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en. [7]

OCDE (2015), *Cadre d'action pour l'investissement,* Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264235441-fr. [28]

OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique*, OCDE, Paris [OECD/LEGAL/0418]. [25]

OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales,* OCDE, Paris [OECD/LEGAL/0406]. [31]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires,* https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0390. [27]

OCDE (2010), *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*. [19]

OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en. [26]

OCDE (2009), *Recommandation du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*. [12]

OCDE (2005), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, Éditions OCDE, Paris. [20]

OCDE/Open Society Foundations (2019), *Legal Needs Surveys and Access to Justice*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/g2g9a36c-en. [77]

Schickora, J., V. Fakultät et J. Schikora (2011), *Bringing the Four-Eyes-Principle to the Lab*, Discussion Papers in Economics 2011-3. [13]

# 2 Les éléments catalyseurs d'une bonne gouvernance publique

Ce chapitre évoque les éléments catalyseurs essentiels qui, aux côtés des valeurs à l'appui de la gouvernance, peuvent contribuer à une gouvernance efficace et à des progrès dans la définition et la mise en œuvre des réformes de l'action publique et de la gouvernance dans toute la sphère publique. Le chapitre évoque quatre éléments catalyseurs : la détermination, la vision et l'impulsion ; une action publique équitable et éclairée par des données concrètes ; une coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration ; et l'innovation et la conduite du changement. Selon toute probabilité, aucune politique publique ni aucun projet de réforme ne peut mettre en œuvre ces pratiques de façon parfaite et intégrée. Néanmoins, selon ce chapitre, leur adoption peut contribuer à modifier sensiblement la façon dont les administrations publiques prennent leurs décisions et abordent les réformes.

Les défis auxquels sont confrontés les pouvoirs publics sont non seulement devenus plus complexes et pluridimensionnels, mais aussi plus interconnectés en raison de la mondialisation et de l'interdépendance accrue des nations. Changement climatique, migrations, inégalités : les problèmes à résoudre sont désormais caractérisés par une incertitude et une complexité croissantes et par l'interdépendance des processus, des structures et des acteurs. Dans ce contexte imprévisible, les pouvoirs publics font face à des pressions les contraignant à élaborer et mettre en œuvre des politiques et services de meilleure qualité, tout en étant aux prises avec des défis sans précédent de stabilisation budgétaire et des niveaux de confiance inférieurs à ceux observés après la crise financière de 2008. Or, il est difficile de restaurer la confiance lorsque les citoyens ont l'impression que les réformes sont inefficaces et ne prennent pas suffisamment en considération les besoins des perdants au regard des gains obtenus par d'autres (OCDE, 2017[1]).

Il se dégage des enseignements tirés de l'expérience de l'OCDE en matière de soutien aux efforts des pays Membres et Partenaires pour réformer l'action et la gouvernance publiques que les réformes entreprises sont généralement perçues comme un moyen de faire des économies et non comme un outil pour résoudre des problèmes stratégiques. La gouvernance publique est un processus politique, dans lequel les pouvoirs publics ne sont pas nécessairement seuls décisionnaires et où de multiples intérêts entrent en jeu. La façon dont les décisions publiques sont prises, les informations sur lesquelles elles se fondent et les intérêts qui les influencent déterminent les paramètres des réformes de l'action publique et de la gouvernance. En outre, dans un contexte d'interdépendance croissante, il devient plus difficile de cerner les retombées, les arbitrages, les gagnants et les perdants des réformes, ce qui complique considérablement l'efficacité de l'action publique.

Les pouvoirs publics doivent s'adapter aux nouveaux défis qui se posent au secteur public, ce qui les amènera probablement à transformer l'appareil administratif, les dispositifs institutionnels et la culture de la gouvernance en place depuis des décennies (voire des siècles). Certains mettent l'accent sur l'agilité, l'expérimentation, favorisent l'innovation ascendante et les tests avant déploiement à l'échelle, afin de gérer la complexité, l'incertitude, les chevauchements des cycles de l'action publique et l'exigence accrue de points de vue extérieurs. Cependant, la nécessité de nouvelles approches innovantes est simultanée à la nécessité de répondre aux demandes traditionnelles des gouvernements en matière de fourniture de services publics. Dans ce cadre, comment les pouvoirs publics peuvent-ils planifier et mettre en œuvre ce processus de transformation ? Comment les citoyens et les administrations peuvent-ils avoir la garantie que ces transformations sont guidées par une détermination légitime à résoudre ces difficultés ? Et comment les pouvoirs publics peuvent-ils surmonter les défis complexes de l'action publique et entamer plus efficacement un processus de réforme ?

Une réponse catégorique à ces questions n'est pas possible. Les pays sont encore en quête de nouveaux mécanismes pour prendre en compte la complexité et la société civile. Dans le même temps, les citoyens exigent des moyens de représentation et de participation plus efficaces. Certains pays ont toutefois adopté des pratiques clés pour aborder les réformes et transformations avec plus d'efficacité :

- L'**impulsion**, au niveau politique et émanant de la fonction publique, est déterminante pour favoriser et encourager le changement à tous les niveaux de l'administration publique et au-delà. Par ailleurs, les réformes sont souvent d'autant plus efficaces qu'elles contribuent à la réalisation d'une **vision** et d'intérêts communs et qu'elles ne représentent pas des efforts isolés en faveur des mêmes gagnants et des mêmes perdants (OCDE, 2014[30]).
- Les réformes produisent généralement de meilleurs résultats lorsqu'elles font l'objet d'une **détermination** soutenue au plus haut niveau politique et d'encadrement du secteur public afin d'en garantir la mise en œuvre efficace et la pérennité.
- La prise de décision publique doit viser à être **équitable** et guidée en permanence par la détermination à servir l'intérêt général. À cet effet, un processus décisionnel **éclairé par des données concrètes** peut jouer un rôle déterminant pour améliorer la conception, la mise en œuvre

et l'évaluation des politiques publiques. Cela signifie également, on l'a vu au chapitre 1, que les pouvoirs publics doivent solliciter spontanément l'avis des parties prenantes à tous les stades décisifs du cycle de l'action publique, afin d'optimiser la redevabilité, la réactivité et l'intégrité de l'État.

- Une approche intégrée et innovante des réformes impose de surmonter les obstacles administratifs traditionnels qui entravent l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des résultats des mesures pluridimensionnelles prises par les pouvoirs publics ; cette démarche suppose une **coordination** robuste et suivie **à l'échelle de l'ensemble de l'administration** entre les différents secteurs de l'action publique, les différentes entités administratives et les différents niveaux d'administration.
- Pour que les réformes portent leurs fruits, priorité absolue doit être donnée, aux niveaux politique et institutionnel, à **l'innovation et à l'expérimentation au service d'une conduite efficace du changement** sur la durée, afin de créer des institutions plus agiles et réactives.

De toute évidence, aucune politique publique ni aucun projet de réforme ne résulte d'une mise en œuvre fluide et intégrée de ces pratiques. Les décideurs règlent généralement des questions urgentes au coup par coup, ce qui laisse peu de place à de réelles réunions de coordination, à l'expérimentation ou à l'élaboration de démarches innovantes ou encore à une association durable des parties prenantes. Il n'en demeure pas moins qu'une adoption progressive de ces pratiques peut toutefois contribuer à modifier sensiblement la façon dont les pouvoirs publics abordent le changement. Les futures versions du Cadre viseront à proposer une série d'orientations et de conseils plus spécifiques sur les éléments catalyseurs des réformes, notamment par le biais de boîtes à outils et de modèles de maturité.

### Graphique 2.1. Les éléments catalyseurs des réformes et d'une bonne gouvernance publique

*Source :* graphique élaboré par les auteurs.

## Détermination, vision et impulsion

La **détermination**, au plus haut niveau politique correspondant à l'échelle de la réforme entreprise, est essentielle pour que les réformes portent leurs fruits. Sans détermination à réformer exprimée au plus haut

niveau politique, les cadres de la fonction publique peinent à trouver la motivation nécessaire pour poursuivre des projets de réforme à moyen terme tout en exerçant leurs responsabilités au quotidien et en réglant des problèmes urgents à court terme.

Les pouvoirs publics peuvent donner un cap dans ce domaine en exprimant une solide détermination politique à améliorer la gouvernance et en faisant preuve d'une volonté politique à approuver et préconiser cette démarche dans des domaines comme la réglementation, l'égalité hommes-femmes dans la vie publique, l'administration numérique et l'intégrité :

- *La Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* [OECD/LEGAL/0390] recommande aux Adhérents de s'engager au plus haut niveau politique à une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations (OCDE, 2012[27]).
- *La Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique* [OECD/LEGAL/0418] propose que les Adhérents garantissent, au niveau politique le plus élevé ainsi qu'à l'échelon d'administration approprié, l'impulsion et l'engagement requis pour assurer l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration en faveur d'une réelle égalité des sexes et d'une prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes (OCDE, 2015[25]).
- *La Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales* [OECD/LEGAL/0406] recommande aux Adhérents de garantir l'impulsion et l'engagement politique en faveur de la stratégie, par une combinaison d'efforts visant à promouvoir la coordination et la collaboration entre les ministères, à fixer les priorités et à faciliter l'engagement et la coordination des organismes concernés à tous les niveaux d'administration dans la mise en œuvre de l'agenda numérique du gouvernement. (OCDE, 2014[31])
- *La Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* [OECD/LEGAL/0435] recommande aux Adhérents de faire preuve d'engagement, aux plus hauts niveaux politiques et de gestion du secteur public, à l'égard du renforcement de l'intégrité publique et de la réduction de la corruption (2017[11]).

Le **centre de gouvernement** (Encadré 2.1) peut jouer un rôle important dans l'intégration de la réforme au sein de l'administration publique. Dans les pays membres de l'OCDE, le centre de gouvernement joue un rôle de plus en plus important dans l'orientation des priorités stratégiques, en lien étroit avec ses responsabilités croissantes de coordination de l'action publique (voir la section 2.3). Selon l'enquête de l'OCDE sur l'organisation et les fonctions du centre de gouvernement et le rapport correspondant (*Centre Stage)*, le centre de gouvernement joue un rôle majeur en assurant la direction provisoire des réformes sensibles et/ou structurelles de l'administration publique, en particulier à leur stade initial (OCDE, 2018[32]). Cette responsabilité temporaire peut représenter un message d'engagement politique fort tant à l'égard du secteur public que de l'opinion publique. Ce fut le cas dans plusieurs pays de l'OCDE ayant mis en place des stratégies de transformation numérique de l'administration et de réduction des lourdeurs administratives (OCDE, 2014[33]).

### Encadré 2.1. Qu'est-ce que le « centre de gouvernement » ?

La dimension stratégique du centre de gouvernement s'est développée au cours de la dernière décennie dans un contexte de complexité croissante de l'action publique et d'émergence de stratégies définies et mises en œuvre à l'échelle de l'ensemble de l'administration, de suivi stratégique de la performance de l'administration à moyen terme et de gestion des questions stratégiques.

Le centre de gouvernement (CoG) désigne « un organe ou groupe d'organes qui apporte un soutien direct et des conseils au Chef du gouvernement et au Conseil des ministres ». Le CoG a pour mission de garantir la cohérence et la prudence des décisions du gouvernement et de promouvoir des politiques cohérentes, stratégiques et fondées sur des données probantes (OCDE, 2013).

La notion de centre de gouvernement ne fait pas explicitement référence à une structure organisationnelle spécifique : les institutions peuvent varier selon les pays, en fonction de l'ordre constitutionnel, du système politique, de la structure administrative du pays, des acteurs historiques et actuels et même de la personnalité du chef de l'exécutif. De ce fait, dans des acceptions plus larges, le CoG peut désigner des institutions ou organismes qui exercent des fonctions transversales essentielles au niveau du gouvernement, comme le ministère des Finances ou le ministère de la Planification, même s'ils ne relèvent pas directement du Chef du gouvernement/Chef de l'État et du Conseil des ministres ou ne leur apportent pas leur concours.

Source : OCDE(2014[33]) Centre Stage, Driving Better Policies from the Centre of Government, https://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf; Alessandro, M, et al. (Alessandro, Lafuente et Santiso, 2013[34]) The Role of the Center of Government: a Literature Review, Institutions for Development, Technical Note, IDB-TN-581, IDB, Washington, DC, https://publications.iadb.org/handle/11319/5988.

La détermination globale d'une administration peut normalement se concrétiser à travers sa **vision**. Comme l'indique le rapport *Centre Stage, Driving Better Policies from the Centre of Government*, presque tous les pays membres de l'OCDE disposent, sous une forme ou une autre, d'un document exposant leur vision stratégique. À cet égard, l'expérience acquise par l'OCDE dans le cadre des examens par pays a démontré que les pouvoirs publics parviennent à une meilleure cohérence de leurs activités lorsqu'ils ont la capacité de définir, mettre en œuvre et communiquer leur vision stratégique en interne et à l'extérieur, et de l'utiliser pour guider l'État, la société civile, le secteur privé et les citoyens vers un objectif commun (OCDE, 2011[78]).

La formulation de cette vision et sa traduction sous forme de stratégies spécifiques à moyen et long termes constitue un processus important, en ce sens qu'il contribue à la définition des priorités et des objectifs, mais aussi de la teneur et de l'ampleur des réformes ; il soutient la démarche d'amélioration de la coordination à l'appui de la mise en œuvre de la vision. La prospective stratégique, les projections à long terme et les débats avec les parties prenantes sur les autres scénarios d'avenir possibles constituent les différents outils susceptibles d'aider les pouvoirs publics à élaborer une vision qui intègre les évolutions et scénarios possibles. Un travail d'élaboration de la vision et un processus de planification ouvert prévoyant de solides mécanismes d'association des parties prenantes peuvent légitimer l'action publique et constituer un instrument efficace pour garantir la pérennité des réformes (OCDE, 2016[23]).

Dans ce contexte, le **leadership de la fonction publique** est également fondamental pour la réussite des réformes en faveur d'une bonne gouvernance publique. Cette notion désigne les hauts fonctionnaires qui prennent des décisions et exercent une influence aux plus hauts niveaux hiérarchiques de la fonction publique. Face à la complexité de l'environnement politique et public actuel, on attend des hauts fonctionnaires qu'ils agissent avec efficacité en dépassant les cloisonnements administratifs et stratégiques, qu'ils prennent des mesures rapides et éthiques face à l'évolution rapide des priorités

politiques et qu'ils réagissent avec agilité aux événements imprévisibles. Les hauts fonctionnaires se situant à l'interface entre la stratégie et l'exécution de l'action publique, les administrations doivent investir dans une culture et un leadership de la fonction publique guidés par des valeurs et axés sur l'amélioration des retombées de l'action publique pour la société. Ce leadership peut contribuer à garantir l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques en mettant à profit les connaissances et l'expérience institutionnelles pour contribuer à la prise de décisions fondées sur des observations concrètes[3]. L'investissement dans le leadership joue un rôle de catalyseur important dans l'efficacité des réformes, quel que soit la thématique ou le domaine d'action. Cette démarche inclut la mise en place de systèmes efficaces de nominations des hauts fonctionnaires et responsables d'institutions par concours et fondées sur le mérite.

Reconnaissant le rôle décisif de ces acteurs clés, la *Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique* (2019[9]) [OECD/LEGAL/0445] recommande en particulier aux Adhérents de renforcer les aptitudes des dirigeants de la fonction publique. Les recommandations qu'elle formule invitent les gouvernements à :

- Préciser les attentes qui pèsent sur les hauts responsables publics en tant que dirigeants politiquement impartiaux d'entités publiques, jugés dignes de confiance pour donner corps aux priorités des autorités politiques et pour défendre et incarner les plus hautes qualités d'intégrité, sans avoir à craindre de représailles d'ordre politique. Cette préconisation souligne la nécessité d'inscrire ces attentes dans la loi et de veiller à ce qu'elles soient respectées et fassent l'objet d'un suivi régulier. De même, les problèmes de conflits d'intérêts doivent être signalés systématiquement et gérés au moyen de procédures claires.
- Sélectionner et désigner les candidats appropriés à ces postes en appliquant des critères liés au mérite et des procédures transparentes et leur demander de répondre des résultats obtenus par les moyens appropriés. Cette préconisation souligne la nécessité d'étudier les mécanismes de gestion des performances des hauts responsables et l'intégration de ces mécanismes dans le système de gouvernance.
- Assurer aux hauts responsables publics le mandat, les compétences et les conditions nécessaires pour formuler des avis impartiaux fondés sur des données probantes et pour tenir un langage de vérité aux dirigeants politiques.
- Renforcer les aptitudes de leadership des hauts responsables publics actuels et potentiels.
- La *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* (2017[11]) [OECD/LEGAL/0435] suggère également d'investir dans le leadership en matière d'intégrité pour démontrer l'attachement d'une entité du secteur public à l'intégrité.

## Questions essentielles à examiner

- Lorsqu'ils définissent et mènent un projet de réforme prioritaire, les pouvoirs publics font-ils preuve d'une détermination durable aux plus hauts niveaux politique et d'encadrement de la fonction publique en prenant des mesures institutionnelles explicites ?
- Que peut faire l'administration pour relayer cet attachement à la qualité de la gouvernance publique à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration ?
- Les pouvoirs publics ont-ils défini une vision et des objectifs à moyen ou long termes et prévu des mandats institutionnels clairs et des ressources financières pour les mettre en œuvre ?
- Les dirigeants sont-ils aux premiers plans de la gestion des performances individuelles et collectives ? L'administration investit-elle dans le développement des compétences pour renforcer les aptitudes des dirigeants de la fonction publique ?

- Votre administration utilise-t-elle des instruments ou des mécanismes de coordination transversale afin d'assurer la concordance des actions et décisions de ses différents services avec les principaux objectifs des pouvoirs publics, et de renforcer ainsi la cohérence de son action ?

## Une action publique équitable et éclairée par des données concrètes

L'action publique ne se résume pas à la prise de décisions techniques. Elle suppose généralement d'opérer des arbitrages entre des valeurs sociales contradictoires et des intérêts divergents (Parkhurst, 2017[35]). Cela étant, une gestion efficace et efficiente de l'action publique et du processus décisionnel au service de l'intérêt général est au cœur d'une bonne gouvernance publique. La façon dont les décisions sont prises, les intérêts qui les sous-tendent ainsi que leurs objectifs déterminent les paramètres de l'élaboration et de la mise en œuvre des réformes en faveur d'une bonne gouvernance publique. Malgré la disparité des systèmes politiques et de leur dynamique, la prise de décision publique doit être guidée en permanence par la détermination à servir l'intérêt général – d'où la notion **d'action publique équitable**.

Lorsque les processus décisionnels pêchent par manque de transparence et d'intégrité, les activités de lobbying et les autres pratiques ayant vocation à exercer une influence sont parfois utilisées pour détourner les politiques publiques de l'intérêt général. Des groupes d'intérêts puissants peuvent exercer une pression considérable sur la prise de décision publique, en déterminant comment et pour qui fonctionne notre société. Les politiques sont alors partiales et insatisfaisantes et compromettent tout progrès réel qui permettrait de relever les principaux défis de l'action publique de manière équitable et dans le respect de l'intérêt général. Il peut s'agir d'un obstacle majeur à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD). Pour éviter ces risques, il faut corriger ce processus décisionnel faussé.

Pour garantir l'équité du processus décisionnel il est fondamental d'empêcher que des intérêts particuliers exercent une influence abusive. Si les pouvoirs publics prennent des décisions favorisant un groupe d'intérêts ou un individu donné au détriment de l'intérêt général, l'ensemble du processus de réforme est compromis : ces politiques privilégieront un petit nombre de citoyens ; les données concrètes perdront de leur crédibilité et les citoyens se méfieront des institutions. Des conditions offrant des chances égales à tous peuvent faire naître un plus large consensus et donner plus de légitimité aux décisions. Cette démarche suppose un accès équitable à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, ainsi que le renforcement de la transparence et de l'intégrité des processus décisionnels. L'équité du processus décisionnel est renforcée lorsqu'une diversité d'acteurs, dispositifs et espaces institutionnels à l'appui, encouragent, et œuvrent collectivement et dans un souci de représentativité, en faveur de l'intérêt général. Cela suppose des institutions solides et représentatives, comme les partis politiques, les organisations syndicales ou les associations professionnelles, qui représentent les différents intérêts de la société. D'autres institutions comme les organismes associatifs ou des organisations thématiques peuvent également compenser toute influence excessive et rendre les conditions plus équitables. Cette démarche suppose également de mobiliser les nouveaux médias et canaux de représentation qui permettent de réduire les coûts et de renforcer l'impact de l'action collective.

Aucune administration n'est à l'abri de tentatives visant à exercer une influence excessive. Compte tenu des intérêts économiques et politiques en jeu, la sphère publique est toujours exposée aux tentatives de récupération de la part d'un ou plusieurs groupes d'intérêts. Cette situation peut se répercuter sur l'un des principes de base de la démocratie — l'égalité des droits politiques — et se traduire par un processus décisionnel inéquitable et influencé par des intérêts particuliers. L'influence exercée par des individus ou des groupes au service de leurs propres intérêts n'est pas illégale, elle fait partie du processus démocratique. Elle pose problème lorsque tous les citoyens n'ont pas les mêmes possibilités de voir leurs intérêts pris en compte dans le processus décisionnel. Les raisons peuvent être les suivantes :

- pression disproportionnée et accès privilégié aux responsables publics via des activités de lobbying

- financement excessif de partis politiques et des campagnes électorales des candidats
- communication de données techniques ou spécialisées manipulées ou frauduleuses
- mobilisation de relations personnelles donnant lieu à des conflits d'intérêts.

### Encadré 2.2. Que désigne la captation de l'action publique ?

La captation de l'action publique désigne le processus consistant à détourner les décisions publiques de l'intérêt général au profit des intérêts d'un groupe ou d'un individu spécifique. La captation est à l'opposé d'une action publique équitable ; elle se fait toujours au détriment des valeurs démocratiques fondamentales et aboutit à des politiques publiques insatisfaisantes. La captation des décisions publiques peut s'exercer à l'aide d'une grande diversité de moyens illégaux comme la corruption, mais aussi légaux comme le lobbying et le soutien financier aux partis politiques et campagnes électorales. Une influence excessive peut être exercée sans que les décideurs de l'action publique soient directement impliqués ou informés, en manipulant les informations qui leur sont fournies ou en nouant des liens sociaux ou affectifs étroits avec eux.

Source : OECD (2017[36]), Preventing Policy Capture, Integrity in Public Decision Making, http://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm.

**La captation de l'action publique** peut intervenir à toutes les étapes du cycle de l'action publique. Au cours des dernières décennies, les pays membres de l'OCDE ont donc mis en œuvre différentes mesures pour l'éviter. Les structures de gouvernance doivent prévoir des moyens pour faire en sorte que les décisions en matière de politique publique et de réforme soient prises le plus équitablement possible, notamment par la promotion d'une culture d'intégrité, d'ouverture, d'inclusivité et de respect de l'état de droit (voir le chapitre 1), consistant, par exemple, à :

- Associer les parties prenantes au processus décisionnel dès que possible ce qui constitue un outil essentiel pour harmoniser les règles du jeu, faire naître un plus large consensus et donner plus de légitimité aux décisions relatives aux politiques publiques.
- Renforcer les cadres d'intégrité des institutions représentatives, y compris celles qui représentent un intérêt unique ; par exemple, au moyen de réglementations spécifiques qui fixent le cadre général de leur représentativité du point de vue de l'intégrité publique.
- Assurer une communication stratégique, la transparence et l'accès à des informations complètes et actualisées afin de permettre à la société civile et à toutes les parties prenantes de disposer des mêmes informations, données et éléments probants lorsqu'elles participent à des discussions politiques.
- Favoriser la redevabilité par l'intermédiaire des autorités de la concurrence, des instances réglementaires et des institutions supérieures de contrôle.
- Repérer et atténuer les facteurs de risque de captation de l'action publique par le biais de politiques d'intégrité adaptées aux spécificités des différentes institutions publiques.

En outre, les données de l'OCDE indiquent que les pays adoptent des outils clés pour contrebalancer les capacités des parties prenantes à influencer les décideurs dans un sens contraire à l'intérêt général, notamment :

- limitations et supervision efficace du financement politique

- exercice d'un droit de regard et analyse de l'action publique, de façon ouverte, transparente et accessible à tous
- mise en place de contrôles efficaces des activités de lobbying, notamment par la définition d'un statut de transparence des lobbyistes ou gestionnaires d'intérêts ou par la publication des dons reçus et des voyages effectués par une autorité (Encadré 2.3).

### Encadré 2.3. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique française

Depuis sa création en 2014, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique française a pour objectif de promouvoir l'intégrité publique. Deux des principales missions de l'institution consistent à promouvoir la probité des responsables publics français et à réguler les activités de lobbying.

- Plus de 15 000 responsables publics et fonctionnaires sont tenus de déclarer leurs intérêts et activités auprès de la Haute autorité lors de leur prise de fonctions. Depuis sa création, cette institution a reçu plus de 42 000 déclarations et a signalé plus de 60 irrégularités au parquet. En octobre 2016, les déclarations en ligne sont devenues obligatoires et certaines déclarations sont désormais publiées en format ouvert après vérification de l'exactitude des informations.
- La Haute autorité gère également un répertoire public en ligne de lobbyistes afin d'informer les citoyens des relations entre les représentants d'intérêts et les décideurs. L'inscription est obligatoire pour les entreprises et les associations qui souhaitent influer sur le processus décisionnel par des interactions avec les responsables publics. Plus de 1 900 entités et 14 000 activités y étaient enregistrées en juillet 2019.

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par le gouvernement français dans le cadre du processus de consultation relatif au Cadre d'action.

**L'utilisation de données probantes dans l'élaboration des politiques,** en particulier la manière dont ces éléments concrets sont collectés, appliqués et intégrés dans le processus décisionnel relatif aux enjeux sociaux, politiques et économiques du moment, est un élément clé — et complémentaire — susceptible de déterminer la teneur et l'impact des réformes (Parkhurst, 2017[35]). Une action publique éclairée par des données concrètes peut jouer un rôle de premier plan dans l'amélioration de la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de toutes les politiques publiques, et garantir une bonne gouvernance, notamment une égalité d'accès à des services publics de qualité, réactifs et axés sur les citoyens.

Le recueil d'éléments probants peut représenter un défi particulier pour les décideurs, surtout lorsque l'autorité de la science est remise en question. Les éléments probants ne sont pas toujours disponibles aisément et peuvent présenter des conclusions contradictoires, en particulier dans des domaines politiques complexes. En outre, il convient d'évaluer la crédibilité et la fiabilité des informations, données et éléments factuels (notamment en vérifiant leur reproductibilité, en multipliant les sources, en procédant à des validations indépendantes, etc.) utilisés pour prendre des décisions. Lorsque les institutions publiques ne sont pas les productrices des données, mais en sont consommatrices, les éléments concrets produits par des parties prenantes extérieures peuvent faire l'objet d'évaluations internes au regard de leur crédibilité et de leur fiabilité. En outre, une gestion rigoureuse du stock d'éléments probants, à l'aide de solides processus de gestion des connaissances et la mobilisation totale des données administratives, contribuent à prévenir une conception partiale des politiques publiques, à éviter les doublons, à faire en sorte que les ressources rares soient affectées aux domaines qui en ont le plus besoin et que les services soient élaborés et fournis sur la base d'éléments concrets démontrant ce besoin. Les administrations n'ont

pas toujours les capacités nécessaires pour ce faire; il est donc crucial qu'elles développent des compétences utiles pour commander la collecte, comprendre et utiliser les éléments concrets. Il s'agit de la meilleure solution pour élaborer des politiques qui bénéficieront aux citoyens, éviteront les biais institutionnels et serviront de garde-fous contre tout intérêt particulier à maintenir le *statu quo*.

Si les avis concordent généralement sur la nécessité qu'il y a à disposer d'éléments probants, les démarches éclairées par des données concrètes ne permettent pas pour autant de se passer du discernement et de la détermination en politique ; elles permettent toutefois de faire en sorte que tous les choix et arbitrages stratégiques soient pleinement visibles. Dans un contexte où le rôle des médias sociaux prend de l'ampleur et permet un accès direct sur le web à divers éléments concrets dont les sources sont de qualité inégale, et face aux préoccupations croissantes suscitées par les fausses informations, la nécessité d'un processus décisionnel éclairé par des données concrètes prend une importance accrue.

Cette démarche implique de boucler le cycle de mise en œuvre dès le départ afin de faire en sorte que les réformes proposées puissent être mises en œuvre et le soient bel et bien. Des études sur la mise en œuvre (y compris les données d'observation sur la performance) peuvent faire toute la différence entre la mise en œuvre satisfaisante d'une mesure et son inefficacité, voire sa dangerosité potentielle, et offrent aux chercheurs et responsables publics les moyens de suivre la mise en œuvre des politiques publiques, et de veiller à ce qu'elles produisent les effets attendus par les décideurs et les citoyens. Pour ce faire, il faut que le secteur public puisse recourir à l'expérimentation, créer des politiques publiques expérimentales et pilotes, et bénéficier d'une volonté d'innover, et d'un soutien et des capacités pour le faire.

Pour boucler le cycle de mise en œuvre, l'évaluation des politiques publiques (chapitre 5) peut contribuer à déterminer si ces politiques améliorent réellement les résultats. De solides éléments concrets sur l'efficacité des politiques publiques et le rapport coût-efficacité des initiatives sont une garantie pour comprendre « ce qui fonctionne, pourquoi, pour qui et dans quelles circonstances ».

L'expérience confirme cependant la difficulté de parvenir à cette situation. Même dans les systèmes les plus développés, le lien entre les éléments concrets et le processus décisionnel reste difficile à établir :

- La fonction publique a besoin des compétences appropriées pour commander la collecte des éléments probants, les comprendre et les utiliser. Cela implique un renforcement des capacités au niveau individuel et un soutien à l'adoption de procédures, de mesures incitatives et de ressources pour renforcer l'utilisation des éléments concrets.
- L'action publique éclairée par des données concrètes exige également une structure institutionnelle de soutien et une infrastructure dotée d'un cadre clair et transparent de production et d'utilisation des données concrètes. Cette approche peut comprendre un contrôle de la qualité et des mécanismes de garantie pour vérifier la fiabilité et la solidité des éléments concrets recueillis avant leur utilisation effective.
- Les données concrètes, quelles que soient leur pertinence et leur solidité, ne peuvent constituer qu'une partie du processus décisionnel : elles seront toujours utilisées à l'appui d'un processus qui fait appel à l'intuition et au discernement pour formuler la décision politique finale.

### Encadré 2.4. Exemples d'initiatives d'action publique éclairées par des données concrètes

Renforcement des capacités de production et d'utilisation des données probantes : Plusieurs pays et organisations ont pris des mesures importantes pour renforcer les capacités du secteur public à produire et utiliser des données concrètes. Au Royaume-Uni, le programme NESTA a créé conjointement avec « Alliance for Useful Evidence » des *Evidence Masterclasses* qui proposent une « expérience immersive de l'apprentissage » aux décideurs de haut niveau qui souhaitent devenir des utilisateurs plus avisés et compétents des produits de la recherche.

Structures de centralisation et centres d'analyse des interventions qui fonctionnent (*What Works Centres*) : De nombreux pays membres de l'OCDE disposent de structures de centralisation qui examinent systématiquement le socle de données concrètes sur lequel reposent les politiques publiques et les pratiques, évaluent la qualité des éléments probants et en communiquent les résultats de leurs travaux dans un format didactique. Il s'agit, par exemple, des organisations suivantes : *California Evidence-Based Clearing House for Child Welfare*, les *What Works Centres* au Royaume-Uni, *The Danish Clearinghouse for Educational Research*, *Kidsmatter Australia* et l'institut suédois de recherche sur l'éducation (SISTER).

Source : encadré élaboré par les auteurs.

## Questions essentielles à examiner

- Des mécanismes sont-ils en place pour permettre aux décideurs d'associer régulièrement et volontairement aux processus décisionnels des parties prenantes représentant (et déclarant) différents intérêts ?
- Existe-t-il dans votre pays des règles permettant d'établir de façon formelle et transparente, les liens existant entre les groupes d'intérêt et les décideurs dans le cadre de la prise de décision publique ?
- En ce qui concerne les institutions non gouvernementales représentant des intérêts particuliers, comme les partis politiques, les organisations syndicales et les associations professionnelles, existe-t-il des lois ou règlements fixant le cadre général de leur gouvernance et de leur représentativité du point de vue de l'intégrité publique (élections pluralistes des responsables, processus décisionnel démocratique ; transparence financière et obligations de contrôle ; règles sur le financement électoral ; etc.) ?
- La fonction publique dispose-t-elle des connaissances, compétences et capacités pour garantir l'utilisation appropriée d'éléments concrets dans l'action publique ?
- La haute fonction publique dispose-t-elle de connaissances stratégiques sur le rôle de l'action publique éclairée par des données concrètes et pour faire en sorte que les décideurs possèdent les éléments probants appropriés en temps voulu et sous la forme adaptée ?
- Le secteur public dispose-t-il de processus et d'une structure institutionnelle permettant d'intégrer des éléments concrets dans l'action publique ?
- Les décideurs utilisent-ils les éléments concrets en respectant les exigences de transparence et d'intégrité ? Le recueil d'éléments concrets observe-t-il des exigences/critères particuliers pour garantir sa validité ?

## Coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration

Au cours des dernières décennies, la **coordination des politiques** en vue d'une plus grande cohérence a acquis une pertinence particulière dans bon nombre de pays Membres et Partenaires de l'OCDE, principalement en raison de l'émergence de défis transversaux, pluridimensionnels et de l'éparpillement des structures administratives qui en a résulté, comme l'illustre la croissance exponentielle des organismes et autres organes autonomes (Beuselinck, 2008[37]; Alessandro, Lafuente et Santiso, 2013[34]). Ce constat concerne aussi bien la coordination horizontale entre les entités administratives (ministères, organismes) que la coordination verticale entre niveaux d'administration (Encadré 2.5).

### Encadré 2.5. L'importance de la coordination entre les différents niveaux d'administration

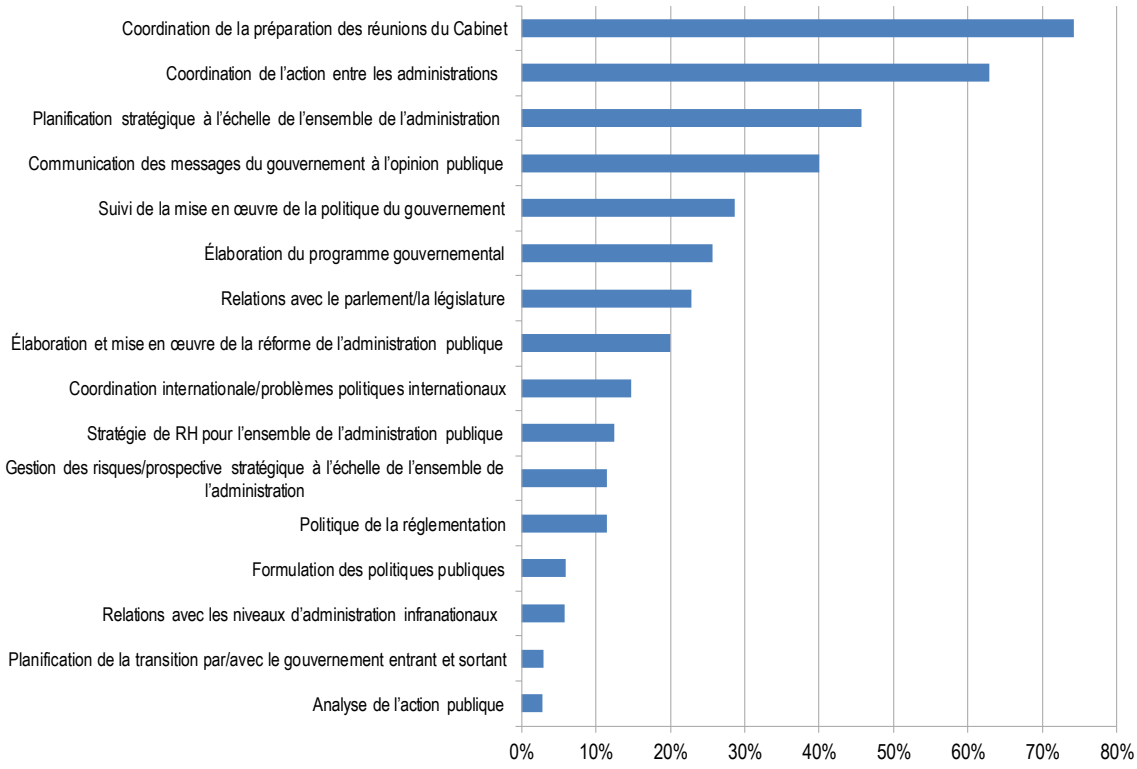
Si les réformes de la gouvernance multiniveaux peuvent être orientées initialement sur des domaines spécifiques, comme les infrastructures, l'expérience de l'OCDE démontre qu'elles doivent être globales et pluridimensionnelles pour éviter de produire des résultats négatifs et contre-productifs. Par ailleurs, elles doivent tenir compte des disparités régionales et élaborer des instruments de coordination et d'autres outils de gestion pour garantir leur viabilité. À la lumière de ces objectifs, la *Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement* (2014) [OECD/LEGAL/0402] établit 12 principes organisés selon trois piliers représentant les défis systémiques pour la gestion de l'investissement public. Le premier pilier souligne notamment l'importance de la coordination entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques.

- Pilier 1 : Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques, notamment investir en utilisant une stratégie intégrée adaptée aux différents territoires ; adopter des instruments efficaces pour la coordination entre les différents niveaux de gouvernement ; assurer une coordination horizontale entre gouvernements infranationaux pour investir à l'échelon pertinent
- Pilier 2 - Renforcer les capacités et promouvoir l'apprentissage en matière d'action publique à tous les niveaux de gouvernement
- Pilier 3 - Veiller à l'existence d'un solide cadre d'investissement public à tous les niveaux de gouvernement

Note: Cette Recommandation relève de la responsabilité du Comité des politiques de développement régional (CPDR).
Source : OCDE (2017[38]), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Multi-Level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264272866-en; OCDE (2019[39]), Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD Principles, Centre for Entrepreneurship, SMES, Regions and Cities, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Principles_For_Action_2019_FINAL.pdf.

En ce qui concerne la coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration, selon *l'enquête de l'OCDE sur le Centre de gouvernement*, la plupart des pays examinés (59 %) ont déclaré que le nombre d'initiatives interministérielles augmente depuis 2008 (OCDE, 2014[33]). Pour renforcer la cohérence de l'action des ministères, des organismes publics et autres entités administratives, la plupart (67 %) des pays membres de l'OCDE interrogés dans le cadre de la mise à jour en 2017 de l'enquête de 2014 ont indiqué avoir renforcé les capacités institutionnelles et financières de leur centre de gouvernement, dont le mandat a progressivement évolué, passant du soutien administratif à la coordination de l'action publique (OCDE, 2018[32]).

## Graphique 2.2. Principales responsabilités déléguées au centre de gouvernement dans les pays membres de l'OCDE




*Source : Enquête sur l'organisation et les fonctions du Centre de gouvernement, OCDE, 2017 publiée dans OCDE (2018[32]), Centre Stage 2 : The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Member countries, OECD Centres of Government*

Malgré la grande diversité des structures institutionnelles du centre de gouvernement dans les pays Membres de l'OCDE, les enquêtes de 2014 et 2017 sur le centre de gouvernement (OCDE, 2014[33]; OCDE, 2018[32]) font apparaître plusieurs similitudes dans les fonctions et responsabilités en matière de coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration (Graphique 2.2), qui s'articulent autour des grands domaines suivants :

- **Piloter la prise de décision fondée sur des données concrètes, inclusive et en temps opportun** par le Chef du gouvernement :
  - Dans la plupart des pays, le chef de l'exécutif est assisté d'un cabinet qui organise les activités quotidiennes et apporte ponctuellement des renseignements politiques et un appui consultatif. Les réunions régulières du cabinet demeurent la principale enceinte de la discussion politique.
  - La conformité juridique, la qualité réglementaire et l'estimation appropriée des coûts sont trois fonctions techniques importantes à l'appui de la prise de décision qui peuvent être coordonnées par le centre de gouvernement.
- **Coordonner l'action des administrations**, qui implique de plus en plus de mener des stratégies prioritaires transversales et pluridimensionnelles :
  - L'un des critères de l'efficacité du centre de gouvernement réside dans sa capacité à jouer un rôle de médiation en cas de désaccords entre les ministères.

- Le centre de gouvernement joue un rôle de leadership à l'égard des priorités stratégiques, y compris en ce qui concerne des questions sensibles de l'action publique, élabore des plans d'action en coopération avec les services concernés et dirige la gestion de projets.
- Plusieurs centres de gouvernement apportent un soutien technique et consultatif aux ministères sectoriels afin de les aider à s'adapter et à répondre aux exigences supplémentaires des projets horizontaux. Les principales mesures d'incitation utilisées par le centre pour favoriser les activités horizontales sont les objectifs de performance individuels ou collectifs ainsi que l'évaluation.

- **Assurer la planification stratégique à moyen terme** de l'ensemble de l'administration :
  - La plupart des pays membres de l'OCDE adoptent des documents stratégiques ayant un horizon temporel relativement court, proche de celui d'un mandat électoral unique.
  - Trois modèles de planification sont usuels dans les pays membres de l'OCDE : (i) un groupe de haut niveau proche du Chef du gouvernement et lui rendant compte directement ; (ii) un système de réunions stratégiques impliquant plusieurs services, coordonné par le centre de gouvernement ; (iii) une unité spécifique dédiée à l'analyse prospective.
- **Suivre les effets et résultats de la mise en œuvre des politiques publiques :**
  - Le suivi peut revêtir diverses formes : rapports réguliers remis par le centre de gouvernement, réunions du cabinet pour examiner la réalisation d'objectifs spécifiques, et mécanismes de gestion des performances plus spécifiques qui peuvent inclure les dépenses de planification, les indicateurs relatifs aux moyens et aux résultats.
- **Assurer la communication stratégique** : le centre de gouvernement joue également un rôle croissant dans la communication stratégique tant sur le plan interne qu'avec le public, y compris pour la gestion des stratégies de médias sociaux du gouvernement.
- **Piloter la planification de la transition :** Les centres de gouvernement sont également plus souvent appelés à gérer le soutien stratégique apporté aux nouveaux gouvernements à la suite d'élections générales afin de faciliter la transition et le transfert de pouvoirs entre les responsables publics, et par conséquent de préserver la stabilité de l'ensemble du cycle électoral.

### Encadré 2.6. Cohérence des politiques au service du développement durable

La cible 14 de l'objectif 17 des ODD enjoint les États à renforcer la cohérence des politiques au service du développement durable, et à en faire un outil de mise en œuvre. Cette démarche implique la collaboration et la coordination des différents domaines de l'action publique et niveaux d'administration. En outre, la cohérence de l'action publique suppose un équilibre entre les objectifs à court terme et les objectifs de durabilité à long terme, de manière à tenir compte de l'impact des politiques intérieures sur le bien-être à l'échelle mondiale. La ***Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable*** met en lumière l'importance des éléments ci-après :

- Élaborer une vision stratégique pour atteindre les ODD de manière cohérente et intégrée.
- Développer des mécanismes institutionnels efficaces et inclusifs pour prendre en compte les interactions entre les secteurs et harmoniser l'action des différents niveaux d'administration.
- Élaborer une panoplie d'outils adaptés et évolutifs pour anticiper, évaluer et pallier les effets nationaux et transnationaux et les conséquences à long terme des politiques.

Source : OCDE (2019[79]), Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality, Édition OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/a90f851f-en ; OCDE (2019[80]), Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable, OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development - OECD.

## Questions essentielles à examiner

- Votre pays a-t-il développé les capacités de la fonction publique au sein l'administration afin d'organiser et de conduire la réflexion et la planification stratégiques à haut niveau ?
- Existe-t-il des dispositifs de coordination des initiatives interministérielles, comme des groupes ou commissions de coordination de l'action publique ?
- Existe-t-il dans votre pays des incitations en faveur de la coordination entre les ministères et les organismes publics, notamment des objectifs de résultats financiers, individuels ou collectifs ?
- Votre pays a-t-il mis en place des mécanismes clairs comme des plans de travail bien définis pour la mise en œuvre du programme gouvernemental, des objectifs de performance ou des instruments de suivi pour garantir la mise en œuvre des priorités de l'action publique ?

## Innovation et conduite du changement

Dans le secteur public, l'innovation consiste avant tout à adopter et mettre en œuvre de nouvelles idées dont l'impact contribue à favoriser et améliorer la bonne gouvernance publique en renforçant l'agilité stratégique et les capacités anticipatrices de l'État. Elle consiste à déterminer de quelle manière introduire des changements sporadiques, et comment y répondre, tout en favorisant des approches centrées sur les citoyens dans la conception et la mise en œuvre des services publics.

- Ces changements peuvent aller du plus progressif (changement significatif ou introduction d'un processus entièrement nouveau) au plus radical (manière totalement nouvelle d'appréhender le monde).
- Le changement peut se traduire par un bouleversement (ex. : une nouvelle technologie et les modèles opérationnels correspondants), une transformation (passage des processus analogiques aux interactions numériques) ou par la définition et la poursuite de priorités et d'ambitions stratégiques qui n'existaient pas jusque-là.

Les données concrètes montrent que la promotion de l'innovation dans le secteur public est une priorité absolue pour promouvoir une bonne gouvernance publique dans bon nombre de pays membres de l'OCDE. Si les forces du marché, notamment la concurrence, influent sur les performances du secteur privé, le secteur public, lui, doit mettre en œuvre une série de mécanismes qui soutiennent une capacité de changement dynamique et radicale (ou, à tout le moins, en créent les conditions) de façon à permettre aux pouvoirs publics de servir mieux et plus efficacement les citoyens et les entreprises dans un monde en évolution rapide. L'administration doit maintenant composer avec plusieurs facteurs qui impliquent une approche plus structurée et cohérente de la gestion de l'évolution et de la promotion de l'innovation :

- *Évolution des fonctions* – Dans un contexte de changement, l'administration doit également faire évoluer son mode de fonctionnement.
- *Courir pour rester sur place* – Dans une économie en évolution, l'administration doit modifier les cadres d'action ne serait-ce que pour maintenir les résultats.
- *Pas de place pour les spectateurs* – Pour rester des décideurs efficaces, les responsables publics doivent avoir une connaissance réelle de l'innovation. Ils ne peuvent pas se permettre d'attendre qu'on leur apporte des réponses.
- *Des attentes croissantes* – De nombreux responsables politiques, citoyens et fonctionnaires veulent et s'attendent à ce que les choses changent.
- *Risque de décalage* – Une administration qui n'innove pas risque d'être toujours en retard, toujours dans la réaction et toujours décevante.

- *L'innovation en tant que compétence de base* – Le besoin d'innovation peut se survenir n'importe où, tout le monde doit donc être prêt et capable de jouer son rôle.

Il reste encore beaucoup à apprendre sur la meilleure façon de créer les conditions de l'innovation et de déployer les compétences, aptitudes, outils et ressources nécessaires pour la conduire avec succès. L'expérience des pays Membres de l'OCDE indique que l'innovation s'opère à tous les niveaux d'administration. Le rôle de l'administration centrale consiste à créer les conditions pour qu'elle voie le jour. D'après les études, les principaux vecteurs de l'innovation dans l'administration résident dans les facteurs liés à la gestion du capital humain, au bon fonctionnement des règles internes, aux possibilités d'innovation permises par les budgets, et à la capacité à concevoir des pratiques de gestion de projet permettant de gérer les risques et à ménager des espaces destinés à l'expérimentation (laboratoires et unités d'innovation).

Toutefois, s'ils sont pris en compte isolément, ces facteurs n'offrent qu'une vision partielle des domaines dans lesquels l'innovation est le plus souhaitable ou nécessaire et cette façon d'aborder les choses peut conduire à ce que les blocages se déplacent d'une partie du système vers une autre. La *Déclaration de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public* (2019[40]) [OECD/LEGAL/0450] a pour objet d'aider les administrations et les organismes publics à miser sur l'innovation pour relever différents défis et saisir les opportunités. Elle énonce cinq principes associés à des mesures susceptibles de soutenir l'innovation et sa gestion :

- Soutenir et favoriser l'innovation au sein du secteur public
- Encourager tous les agents publics à innover et leur en donner les moyens
- Cultiver de nouveaux partenariats et faire entendre des points de vue différents
- Promouvoir l'exploration, l'itération et la réalisation de tests
- Diffuser les enseignements et mettre en commun les bonnes pratiques

En outre, une perspective systémique peut renforcer les capacités et aptitudes de la fonction publique à définir, élaborer et appliquer, selon les besoins, de nouvelles approches, tant pour répondre aux mandats actuels qu'aux nouvelles menaces et opportunités[4]. L'OCDE a identifié quatre domaines dans lesquels les administrations doivent concentrer leurs efforts si elles veulent faire de l'innovation une ressource cohérente et fiable pour l'action publique :

- *Clarté* – Envoie-t-on un signal clair aux acteurs publics au sujet de l'innovation et de son articulation avec d'autres priorités ?
- *Parité* – L'innovation a-t-elle la même importance que d'autres considérations en ce qui concerne les plans d'action proposés ?
- *Pertinence* – Les capacités, les systèmes et l'infrastructure sont-ils adaptés aux options disponibles ?
- *Normalité* – L'innovation est-elle considérée comme une partie intégrante plutôt que comme un écart occasionnel toléré par rapport à la norme ?

En 2017, l'Observatoire sur l'innovation dans le secteur public de l'OCDE a publié un modèle beta de compétences pour promouvoir et favoriser l'innovation dans les organisations du secteur public (OCDE, 2017[41]). Le modèle beta de compétences pour l'innovation dans le secteur public s'articule autour de six domaines de compétences « essentielles » qui permettent aux fonctionnaires de soutenir des niveaux d'innovation accrus dans le secteur public.

- Élaboration itérative : Élaboration expérimentale et progressive de politiques, produits et services.
- Maîtrise des données : Faire en sorte que les décisions soient guidées par des données et que les données ne soient pas prises en considération après-coup.

- Focalisation sur l'utilisateur : Les services publics doivent être axés sur les solutions et réponses aux besoins des utilisateurs.
- Curiosité : Faire émerger et tester de nouvelles idées ou méthodes de travail.
- Mise en récit : Expliquer l'évolution de manière à susciter l'adhésion.
- Sens critique : Défier le *statu quo* et collaborer avec des partenaires inhabituels.

### Encadré 2.7. L'innovation dans le secteur public au Canada

**Impact Canada**

Annoncée avec le budget 2017, Impact Canada est une initiative pangouvernementale qui aide les ministères à accélérer l'adoption d'approches fondées sur les résultats afin de générer des retombées concrètes pour les Canadiens. Elle reflète la nécessité et l'utilité de l'innovation pour réaliser les priorités du gouvernement et améliorer les réalisations sociétales pour les citoyens. Impact Canada promeut une série d'approches novatrices, parmi lesquelles :

- Défis - remise de prix à celui qui peut le premier ou le plus efficacement trouver la solution à un problème spécifique selon un ensemble de critères déterminés au préalable ;
- Financement axé sur les résultats - instruments visant à privilégier la méthode de financement fondée sur la réalisation par les bénéficiaires de financement de résultats positifs et mesurables
- Introspection comportementale - application des enseignements de la psychologie, l'économie et d'autres sciences sociales aux tâches de l'administration.

**Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public canadien (GT-ISP)**

En novembre 2017, le Canada a lancé le Groupe de travail des sous-ministres sur l'innovation dans le secteur public (GT-ISP). Il vise à jouer un rôle orienté sur l'action publique dans les approches d'expérimentation et d'innovation et à aider le gouvernement à réaliser ses priorités politiques. Le groupe de travail s'appuie sur deux thèmes principaux pour soutenir les départements concernés :

- (1) Transformation des systèmes de base et
- (2) Solutions perturbatrices liées aux politiques.

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par le Gouvernement du Canada dans le cadre du processus de consultation du Cadre d'action.

L'innovation et la conduite du changement sont deux éléments catalyseurs importants, mais distincts, d'une réforme efficace. La conduite du changement consiste généralement à évoluer vers un état ou un résultat connu et désiré, alors que l'innovation relève d'un processus exploratoire d'apprentissage dans un contexte complexe et incertain. Toutes deux sont essentielles pour gouverner efficacement, mais exigent différents types de soutien et de conditions préalables pour être menées à bien.

Les changements et les réformes peuvent être parfois impopulaires ou prendre du temps pour produire des résultats. L'un des principaux défis auxquels sont confrontées les administrations dans la conduite du changement consiste à maintenir sa légitimité tout en renforçant l'adhésion aux réformes malgré les obstacles ou blocages politiques. Une conduite efficace du changement consiste à maintenir l'élan de la réforme tout en surmontant l'opposition au changement, qu'elle s'exprime de l'intérieur ou dans l'opinion publique. Dans le secteur public, cette démarche est particulièrement difficile, car les processus de

changement sont souvent concomitants. Le rapport de l'OCDE « Réussir la réforme » (2010[83]) indique que la réussite de la conduite du changement dépend souvent de l'existence d'un mandat électoral, d'une communication efficace, d'institutions appropriées et d'une volonté politique, de la hiérarchisation et de l'enchaînement des réformes et de l'efficacité avec laquelle les décideurs dialoguent avec les adversaires de la réforme.

Si la conduite du changement dans le secteur public constitue un objectif et une activité à long terme, les administrations des pays de l'OCDE cherchent de plus en plus à adopter une approche institutionnelle élaborée des questions et stratégies de conduite du changement. Elles ont commencé à délaisser les processus directifs de conduite du changement pour adopter une vision plus large, qui implique l'intégration des activités de la base au sommet et inversement, notamment la description systématique des problèmes, la production d'idées, la sélection des solutions possibles et leur mise en œuvre.

Les prochaines versions du Cadre d'action présenteront les pratiques nationales de conduite du changement, domaine important, bien qu'encore émergent, de la gouvernance publique et apporteront ainsi des exemples concrets de conduite du changement réussie et de démarches efficaces entreprises dans ce domaine pour améliorer les résultats pour les citoyens.

## Questions essentielles à examiner

- Le secteur public a-t-il la capacité d'assimiler les nouvelles tendances, de gérer les changements de tendance sous-jacents et de suivre l'évolution potentielle des attentes et des besoins des citoyens ?
- Comment votre administration tire-t-elle les enseignements des pratiques émergentes et les applique-t-elle aux pratiques fondamentales ?
- Votre administration soutient-elle (conseil, orientation et ressources) les organismes, les fonctionnaires et les parties prenantes au niveau local afin de leur permettre de tester et d'appliquer de nouvelles manières de créer de la valeur pour le public ?

## Ressources complémentaires

Instruments juridiques de l'OCDE :

- Déclaration sur l'innovation dans le secteur public (2019) [OECD/LEGAL/0450]
- Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (2019) [OECD/LEGAL/0445]
- Recommandation révisée du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable (2019) [OECD-LEGAL-0381]
- Recommandation du Conseil sur le Gouvernement ouvert (2017) [OECD/LEGAL/0438]
- Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique (2017) [OECD/LEGAL/0435]
- Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique (2015) [OECD/LEGAL/0410]
- Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales (2014) [OECD/LEGAL/0406]
- Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement (2014) [OECD/LEGAL/0402]
- Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (2012) [OECD/LEGAL/0390]

- Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying (2010) [OECD/LEGAL/0379]

Autres instruments pertinents de l'OCDE:

- Observatoire sur l'innovation dans le secteur public (OPSI)
- OECD Embracing Innovation in Government:Global Trends (2019)
- SIGMA Methodological Framework for the Principles of Public Administration, OECD Publishing, Paris (2019)
- OECD Policy Advisory Systems:Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making, OECD Public Governance Reviews (2017).
- OECD Preventing Policy Capture, Integrity in Public Decision Making (2017).
- Summary of OECD conference on Evidence-Informed Policy Making (2017)
- SIGMA Principes d'administration publique, Éditions OCDE, Paris (2017)
- OECD Core Skills for Public Sector Innovation (2017)
- OECD Fostering innovation in the public sector (2017)
- OECD Centre Stage, Driving Better Policies from the Centre of Government (2014)
- Managing Change in OECD Governments.An Introductory Framework (2008)
- « Modernising Government », in Making Reform Happen, Lessons from OECD Countries (2010)

## Références


Alessandro, M., M. Lafuente and C. Santiso (2013), *The Role of the Center of Government A Literature Review*, Institutions for Development , Washington, DC, http://www.iadb.org (consulté le 4 octobre 2019). [34]

Beuselinck, E. (2008), *Shifting public sector coordination and the underlying drivers of change: a neo-institutional perspective*, Katholieke Universiteit Leuven. [37]

OCDE (2019), *Déclaration sur l'innovation dans le secteur public*, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0450 (consulté le 4 octobre 2019). [40]

OCDE (2019), *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, Centre for Entrepreneurships, SMES, Regions and Cities, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/ (consulté le 4 octobre 2019). [39]

OCDE (2019), *Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*, Editions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/a90f851f-en. [79]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable*, OCDE, Paris. [80]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.* [9]

OCDE (2018), *Centre Stage 2,* Centres de gouvernement de l'OCDE, Éditions [32]

OCDE, Paris.

OCDE (2017), *Core Skills for Public Sector Innovation*, Observatory of Public Sector Innovation, Éditions OCDE, Paris. [41]

OCDE (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Editions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264272866-en. [38]

OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [1]

OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en. [36]

OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique.* [11]

OCDE (2017*), Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en. [2]

OCDE (2016), *Gouvernement ouvert : contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris. [23]

OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique* [25]

OCDE (2014), *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government*. [30]

OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales.* [31]

OCDE (2014), Vision, Leadership, Innovation: Driving Public Sector Performance. [33]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* [27]

OCDE (2011), Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, Editions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en. [78]

OCDE (2010), Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en. [83]

Parkhurst, J. (2017), *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*, Abingdon: Routledge, http://eprints.lse.ac.uk/68604/1/Parkhurst_The Politics of Evidence.pdf (consulté le 4 octobre 2019). [35]

## Notes

[1] *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* (2017[11]).

[2] Les caractéristiques de cet environnement favorable sont décrites dans la *Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique* et la boîte à outils qui s'y rapporte.

[3] http://www.oecd.org/gov/pem/performanceandleadership.htm.

[4] Une approche systémique « analyse les différents éléments du système qui sous-tendent un problème d'action publique, ainsi que la dynamique et les interactions de ces éléments qui produisent un résultat précis. L'expression « approche systémique » fait référence à un ensemble de processus, méthodes et pratiques qui visent à affecter l'évolution des systèmes » (OCDE, 2017[2]).

# Partie II Une bonne gouvernance publique au service de la formulation, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques

# 3 Vers un bon recensement des problèmes pour une bonne formulation et conception des politiques publiques

Ce chapitre présente différents outils de gestion et instruments d'action adoptés par les Membres de l'OCDE pour mieux recenser les problèmes et mieux formuler et concevoir les politiques publiques. Les pratiques décrites montrent que les outils de gestion suivants peuvent améliorer la formulation et la conception des politiques : la planification stratégique ; la mise en place des aptitudes nécessaires à l'élaboration des politiques ; et la maîtrise des outils numériques. Ce chapitre explique aussi comment utiliser de façon stratégique la politique de la réglementation et la gouvernance budgétaire afin de prévenir les échecs futurs dès le processus de formulation des politiques. En effet, la politique et la gouvernance réglementaires peuvent permettre de veiller à ce que les textes atteignent leurs objectifs et puissent relever les nouveaux défis avec le maximum d'efficience. Pour sa part, la gouvernance budgétaire est l'instrument qui permet de traduire les engagements, buts et objectifs politiques en arbitrages relatifs aux politiques à financer et à la façon de dégager les ressources nécessaires.

La première étape d'une action publique de qualité consiste à cerner correctement un problème et à concevoir la ou les bonnes réponses à y apporter. De multiples facteurs entrent en jeu lorsqu'il s'agit de mettre en évidence les problèmes à résoudre et de les intégrer au programme d'action des pouvoirs publics, et notamment :

- La capacité des organes de représentation (partis politiques, organisations syndicales et associations professionnelles, par exemple) à formuler le problème.
- Le rôle des médias dans la traduction et la communication du problème sous une forme que le public puisse appréhender.
- La disponibilité d'informations et de données factuelles permettant aux pouvoirs publics de confirmer qu'il s'agit d'un problème réel et que sa résolution relève bien de l'État.
- Une association effective des parties prenantes, de façon à ce que l'administration puisse ouvrir et entretenir un dialogue avec les acteurs de la société civile concernés et avec les citoyens au sujet de ce problème et des moyens d'y remédier.
- La capacité des pouvoirs publics à anticiper les problèmes grâce, par exemple, à la prospective stratégique, à l'analyse prospective et à des débats sur d'autres avenirs possibles, y compris avec la société civile.

Les chapitres 1 et 2 de ce Cadre ont mis en lumière des pratiques de gouvernance qui favorisent un recensement ouvert et équitable des problèmes, fondé sur des données concrètes, permettant notamment d'éviter la captation de l'action publique par des groupes d'intérêt. La section du présent chapitre montre en outre combien il est important que les fonctionnaires disposent des capacités d'analyse voulues pour définir les problèmes à résoudre par l'action publique, en particulier pour déceler et comprendre leurs causes profondes.

Une fois que le problème a été correctement détecté, défini et circonscrit, les pouvoirs publics peuvent déterminer une ligne de conduite appropriée pour résoudre le problème ou mettre en œuvre une réforme. L'étape de formulation des politiques est le processus par lequel les pouvoirs publics traduisent des objectifs à long, moyen et court termes en programmes d'action concrets.

Eu égard à la prise de décision, l'administration n'est pas un bloc monolithique : c'est pourquoi le processus de **formulation des politiques** offre l'occasion aux autorités de collaborer avec les citoyens, les entreprises et les organisations de la société civile (OSC) en vue d'innover et d'aboutir à de meilleurs résultats dans la fonction publique. Les exemples de coproduction et de codécision vont du référendum à des processus de consultation dans lesquels une large gamme de parties prenantes et de groupements représentatifs délibèrent sur un programme d'action et participent à son élaboration (OCDE, 2011[44]). Comme l'explique le chapitre 2, associer les parties prenantes à ce processus peut aussi offrir un moyen d'éviter la captation des politiques publiques durant le processus de l'action publique. Cette démarche peut aboutir à des projets de législation, de réglementation, d'allocations de ressources ou encore de feuille de route et de cadre pour de futures négociations sur des programmes plus détaillés. Dans un contexte idéal, la formulation des politiques recouvre donc le recensement, l'évaluation, l'examen et la formulation des options qui se présentent aux pouvoirs publics pour répondre aux besoins et aux problèmes de la société.

Une phase essentielle de l'étape de formulation est celle de la **conception des politiques**, qui consiste à planifier les stades de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation. Idéalement, sur la base d'une large gamme d'apports politiques et techniques, les autorités – en particulier les élus et les hauts fonctionnaires – décideront des outils et instruments à utiliser ainsi que des ressources humaines et financières à affecter à l'exécution d'une politique et au contrôle de son application. Traduire ces visions et ces plans en des politiques réalisables est l'un des plus grands défis de l'action publique. De même, c'est au stade de la formulation et de la conception des politiques que les pouvoirs publics devraient réfléchir aux mécanismes d'évaluation des nouveaux règlements et politiques. Le cas échéant, des règles

spécifiques, comme des clauses de caducité, devraient aussi être intégrées à une politique au stade de la conception. Les décideurs doivent généralement choisir parmi un large éventail d'options proposées par une gamme de plus en plus étendue de conseillers, allant des fonctionnaires à toutes sortes d'acteurs externes, tels que groupes de pression, représentants du secteur privé, groupes de conseillers ou d'experts, ONG, laboratoires d'idées, universitaires ou encore partis politiques, entre autres parties prenantes. Ainsi, les données montrent que des organes consultatifs indépendants des gouvernements jouent un rôle de plus en plus grand dans l'action publique et peuvent constituer des vecteurs d'inclusivité et de qualité dans l'action publique (OCDE, 2017[41]). Les éléments catalyseurs décrits au chapitre 2 de ce Cadre soulignent le rôle que jouent le centre de gouvernement et l'impulsion donnée par les institutions dans la définition des priorités stratégiques et dans la conduite d'une planification stratégique à moyen terme pour les mettre en œuvre.

Analyser et comparer les avantages et les coûts politiques, économiques, sociaux et environnementaux de différentes actions des pouvoirs publics est donc au fondement de la phase de formulation des politiques. Les données de l'OCDE laissent penser que, en l'absence de cadre de gouvernance adéquat, les décisions publiques et la réglementation risquent fort d'être influencées par des intérêts spéciaux, ou être détournées à leur profit (CleanGovBiz, 2012[46]). En outre, les lacunes dans les capacités de gouvernance, telles qu'un manque de ressources financières, humaines et technologiques, ou dans la conception de la gouvernance, comme des défauts dans le cadre institutionnel ou des règlements inappropriés, ne sont que quelques-uns des nombreux obstacles à la conception des politiques qui entravent ensuite la bonne mise en œuvre des politiques et une prestation de services efficiente.

Ayant répertorié certains de ces obstacles au cours des décennies passées, l'OCDE mène des travaux spécifiques sur la gouvernance 1) des outils de gestion et 2) des instruments d'action qui peuvent rehausser la qualité de la formulation et de la conception des politiques.

- Les sections 3.1.1, 3.1.2 et 3.1.3 du présent chapitre abordent les moyens de développer la planification stratégique, les compétences des fonctionnaires et les capacités numériques afin d'améliorer la formulation et la conception des politiques.
- La section 3.2.1 montre comment la politique réglementaire peut servir d'instrument stratégique pour éviter les défauts de conception de la gouvernance au stade de la formulation des politiques.
- La section 3.2.2 étudie comment la gouvernance budgétaire peut être utilisée comme un instrument d'action pour réduire les lacunes dans les capacités de gouvernance.

Pour que la ligne de conduite adoptée par les décideurs soit efficace et jouisse d'un large soutien, il est important que les parties prenantes perçoivent l'action des pouvoirs publics comme étant justifiée, efficiente et applicable. Ainsi, la phase de formulation et de conception des politiques offre aux décideurs l'occasion de s'assurer que les pratiques associées aux valeurs de la bonne gouvernance publique (chapitre 1) sont bien adoptées, systématisées et intégrées au processus de mise en œuvre. Outre les pratiques qui seront mises en lumière dans le présent chapitre, des exemples de réussite et des aspirations concernant la systématisation des valeurs de la bonne gouvernance sont codifiés dans la *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales* (2014) [OECD/LEGAL/0406], la *Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable* (2019) [OECD/LEGAL/0381], ainsi que dans la *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* (2017) [OECD/LEGAL/0435], la *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert* (2017) [OECD/LEGAL/0438], et la *Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique* (2015) [OECD/LEGAL/0418].

## Les outils de gestion au service de la formulation et de la conception des politiques publiques

Au stade de la formulation et de la conception des politiques, les outils de gestion constituent des moyens d'améliorer les aptitudes dans la fonction publique et les capacités de conception. Ils peuvent servir de vecteurs directs de mise en œuvre des politiques, comme dans le cas des plateformes d'apprentissage numériques. Parmi les principaux outils permettant d'améliorer la qualité de la conception des politiques et, , par conséquent, de façonner les résultats des politiques, citons 1) la **planification stratégique**, 2) l'acquisition des **compétences nécessaires à l'élaboration des politiques** et 3) les **capacités numériques**.

### *La planification stratégique*

L'adoption d'une pratique de planification bien intégrée peut être capitale pour traduire les engagements et ambitions politiques non seulement en stratégie à moyen et long termes mais aussi en plans d'action opérationnels guidant l'action de l'administration. En tant que telle, la planification stratégique est un outil de gestion clé associé à des éléments catalyseurs, figurant aux sections 2.1 et 2.3 du Cadre. La planification stratégique peut être pertinente pour ajuster les politiques nationales de façon à répondre à la nature complexe et multidisciplinaire du Programme 2030. Lorsqu'ils intègrent les objectifs de développement durable (ODD) dans leurs plans nationaux, les gouvernements doivent tenir compte des réalités et des contraintes nationales aussi bien que des engagements internationaux existants (OCDE, 2019[47]). À cet égard, les enseignements tirés de la pratique des pays mettent en évidence les points suivants.

- La détermination des priorités doit constituer une importante partie des tout premiers stades de la formulation des politiques, à partir du recensement des problèmes. Les pouvoirs publics n'ont généralement pas les ressources nécessaires pour résoudre tous les problèmes (simultanément, du moins). Le classement des problèmes par ordre de priorité peut conduire à des engagements plus réalistes et à des interventions mieux conçues, ce qui peut aider les gouvernements à élaborer des plans plus crédibles.
- La planification doit être systématique, assurant l'alignement entre différents plans ainsi qu'entre les priorités d'action à long, moyen et court terme au service d'un objectif commun.
- La planification stratégique doit faire en sorte que des instruments de l'action publique tels que la budgétisation, la réglementation et la planification des effectifs soient orientés vers cette stratégie. Le Principe 2 de la *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire* (2015[48]) [OECD/LEGAL/0410] vise à aider les décideurs à utiliser le budget comme un important instrument d'action pour réaliser les priorités stratégiques à moyen terme du gouvernement, y compris celles qui reflètent les ODD.
- Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) jouent un rôle critique dans la conception d'un environnement de prise de décision plus stratégique. Par leurs activités d'audit, ces institutions sont en mesure d'évaluer le caractère adéquat des processus de définition d'une vision à long terme et de planification transposant les objectifs en actions (OCDE, 2016[18]).
- L'expérience récente des pays membres de l'OCDE montre que, lorsque le processus de planification est ouvert et associe les parties prenantes, comme dans les approches guidées par les citoyens qui incluent des mécanismes de participation citoyenne, la planification stratégique peut renforcer la légitimité de l'action publique et pérenniser les politiques au-delà du cycle électoral (OCDE, 2016[23]).

### Encadré 3.1. Les Instructions relatives aux études officielles de la Norvège

Le 19 février 2016, la Norvège a adopté des Instructions relatives à l'élaboration des mesures de l'administration centrale (dites « Instructions relatives aux études officielles »). Ces Instructions régissent une large gamme de mesures de l'administration centrale : entre autres, le calendrier du processus d'élaboration des politiques, la coordination des parties prenantes, les analyses d'impact, les auditions publiques et les propositions de mesures différentes. Les Instructions et les lignes directrices qui les accompagnent visent à encourager l'adoption de bonnes obligations en matière de prise de décision dans le contexte des mesures de l'administration centrale. Ainsi, la justification des décisions est établie avant de décider quelles mesures devraient être mises en œuvre.

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par le gouvernement norvégien dans le cadre du processus de consultation au sujet du Cadre.

### *Les compétences nécessaires à l'élaboration des politiques*

Les fonctionnaires doivent résoudre des problèmes d'une complexité sans précédent au sein de sociétés toujours plus plurielles. En parallèle, les outils de gouvernance ont évolué pour devenir plus numériques, ouverts et en réseau. La première tâche consiste donc à repérer les aptitudes qui sont nécessaires à la formulation et à la conception des politiques, aujourd'hui et à l'avenir. L'OCDE a mis en évidence un ensemble d'aptitudes nécessaires à une fonction publique hautement performante. Il s'agit des compétences : 1) d'élaboration des politiques, 2) de dialogue avec les citoyens et de prestation de services, 3) de passation de commandes et de contrats, et 4) de gestion de réseaux.

Les aptitudes à l'élaboration des politiques sont particulièrement importantes au stade de la formulation des politiques. Elles associent des compétences traditionnelles – comme la capacité à fournir des conseils fondés sur des données concrètes, équilibrés et objectifs sans céder aux pressions politiques et partisanes – et un nouvel ensemble de capacités à répondre aux attentes en matière d'administration numérique, ouverte et innovante, de transformations technologiques et de complexité croissante des défis à relever par les pouvoirs publics. L'accent mis sur des décisions éclairées par des données concrètes et sur l'innovation reflète les priorités établies aux sections 2.2 et 2.4 du Cadre. Les décideurs ont besoin de savoir quand et comment déployer les outils institutionnels et administratifs de formulation et de conception des politiques, d'où l'importance de développer les capacités professionnelles, stratégiques et d'innovation aux fins suivantes :

- **Définir les problèmes à résoudre par l'action publique** : les fonctionnaires doivent être capables de détecter et de comprendre les causes profondes des problèmes. Cela nécessite un esprit d'analyse capable de synthétiser de multiples disciplines ou perspectives en un seul récit (OCDE, 2017[49]), et notamment la capacité d'interpréter correctement et d'intégrer des visions différentes et parfois contradictoires, et de recentrer et reformuler des politiques. Sont aussi nécessaires des compétences numériques et de constitution de réseaux afin d'identifier les bonnes parties prenantes et les experts adéquats à l'extérieur de la fonction publique pour les inviter à participer à la formulation des politiques.
- **Concevoir des solutions** : les fonctionnaires doivent avoir la capacité de comprendre les futurs scénarios potentiels et de trouver des solutions résilientes aux défis futurs. Il peut s'agir d'une aptitude à la prospective et d'une pensée systémique et conceptuelle, qui permettent de comprendre les interactions entre parties prenantes internes et externes et d'influer sur ces relations, et de concilier les expertises dans différents secteurs. Les fonctionnaires doivent être capables de trouver et de mettre à profit les ressources internes et externes qui vont faciliter une

définition plus précise de la solution et sa mise en œuvre. Ils doivent pouvoir comprendre ce qui a bien fonctionné dans un passé récent et repérer les bonnes pratiques qui peuvent être adaptées aux problèmes actuels.

- **Influer sur le programme des réformes** : les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires qui élaborent les politiques doivent être capables de comprendre l'environnement politique, de repérer le bon moment pour lancer des initiatives de réforme et de conseiller les responsables politiques sur les options et arbitrages possibles. Au-delà de l'analyse des questions technocratiques, les fonctionnaires doivent donc être en mesure de prendre en considération les questions de valeurs politiques et sociales. Il faut pour cela disposer de capacités de jugement afin de fournir des conseils au moment opportun, de reconnaître et de gérer le risque et l'incertitude, et de formuler des propositions de mesures en adéquation avec les impératifs politiques du moment. De plus, des aptitudes à la communication de nouvelles idées, comme la créativité en matière de présentations visuelles ou des talents oratoires, peuvent jouer un rôle central dans les interactions avec les élus et les décideurs dont la nomination est politique.

Une fois que l'administration a recensé les compétences nécessaires à la formulation et à la conception des politiques, la deuxième tâche consiste à déterminer comment le gouvernement peut investir au mieux dans ces compétences pour améliorer les résultats (voir l'Encadré 3.2 pour un exemple). La *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique* (2019[9]) [OECD/LEGAL/0445] propose aux adhérents des orientations sur la manière d'investir dans les capacités de la fonction publique afin que celle-ci soit efficace et fiable. Il s'agit de principes et orientations spécifiques visant à :

- recenser en permanence les aptitudes et compétences nécessaires pour transformer une vision politique en services apportant une valeur ajoutée à la société ;
- attirer et retenir des agents possédant les qualifications et compétences requises ;
- recruter, sélectionner et promouvoir le personnel en appliquant des procédures transparentes, ouvertes et fondées sur le mérite, garantissant un traitement juste et équitable ;
- développer les qualifications et compétences nécessaires en instaurant un environnement et une culture de l'apprentissage dans la fonction publique ;
- évaluer, récompenser et reconnaître la performance, le talent et l'initiative.

### Encadré 3.2. Cadre 2030 pour une fonction publique à l'écoute des usagers en République tchèque

Le Cadre pour une fonction publique à l'écoute des usagers à l'horizon 2030 est un document stratégique définissant l'évolution de l'administration publique en République tchèque sur la période 2021-2030. Il met en évidence un certain nombre de mesures destinées à valoriser les compétences d'élaboration des politiques :

- mise en place d'une prise de décision éclairée par des données concrètes dans la fonction publique – prévoyant une formation spécialisée des fonctionnaires responsables des recherches et rapports analytiques (objectif stratégique (OS) 3.1.1)
- création d'un groupe de travail sur la coopération des unités analytiques et mise sur pied d'équipes analytiques au sein de la fonction publique – réseau collaboratif et plateforme web de partage des données analytiques (OS 3.1.3 et 3.1.4)
- développement de l'aptitude à fournir des conseils et analyses en temps opportun (OS 3.1.1)

- afin que la fonction publique soit efficace et jouisse de la confiance du public, formation des fonctionnaires chargés de l'accueil du public, en vue d'améliorer la communication et les services orientés vers les clients ; nouvel outil de formation centralisée pour les fonctionnaires, ciblée sur les questions transversales communes, sur la base d'un apprentissage en ligne (OS 1.1.5 et 4.3.1).

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par le gouvernement tchèque dans le cadre du processus de consultation au sujet du Cadre.

### *Les capacités numériques*

Afin que les parties prenantes concernées puissent collaborer activement avec les décideurs publics aux fins de la formulation des politiques publiques, il est fondamental que l'administration dispose de capacités numériques. La *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert* (2017[22]) [OECD/LEGAL/0438] souligne que les nouvelles technologies et les progrès numériques offrent l'occasion d'instaurer un processus de conception des politiques qui soit plus participatif et collaboratif, en associant plus étroitement les parties prenantes. De fait, les outils numériques confèrent un meilleur accès à l'information et, par conséquent, accroissent la participation des citoyens à la formulation des politiques. Cela peut aboutir à une prise de décision plus équitable, ce qui est l'un des éléments catalyseurs d'une action publique de qualité (section 2.2 de ce Cadre).

#### Encadré 3.3. Transition numérique et dossiers électroniques dans les tribunaux lettons

En Lettonie, l'entrée du système judiciaire dans l'ère numérique est illustrée par le lancement du portail de services judiciaires en ligne *manas.tiesas.lv*, dont l'accès est gratuit et qui permet au grand public de suivre toute affaire portée devant un tribunal dans le pays. Cette initiative vise à fournir un accès direct aux tribunaux grâce aux technologies numériques et à améliorer l'information et la prestation de services au bénéfice des citoyens et des entreprises.

De plus, la Lettonie a entrepris en 2018 de créer un système électronique unifié de procédure pour les tribunaux, qui vise à raccourcir la durée des procédures et à offrir un accès plus large à l'information. Cette initiative comprend notamment l'échange de données électroniques entre les institutions concernées, l'accès aux documents relatifs aux affaires et une actualisation électronique pour les participants, ainsi que des données statistiques en format ouvert.

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par le gouvernement letton dans le cadre du processus de consultation au sujet du Cadre d'action ; *Tiesu Administracija; The court Administration Judicial System in Latvia* https://www.ta.gov.lv/UserFiles/TA_buklets_ENG.pdf.

Le nouvel environnement numérique autorise et stimule une dynamique et des relations entre parties prenantes qui évoluent rapidement et auxquelles le secteur public doit s'adapter rapidement (OCDE, 2014[31]). La *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales* (2014[31]) [OECD/LEGAL/0406] souligne que les nouvelles capacités numériques modifient aussi les attentes quant à la capacité de l'administration à apporter une valeur ajoutée à la société. Par conséquent, les administrations sont encouragées à ajouter l'efficience aux autres objectifs des politiques sociétales dans

la gouvernance des technologies numériques. Une bonne stratégie d'administration numérique va donc de pair avec les éléments catalyseurs que sont la conduite du changement et l'innovation, examinés à la section 2.4 de ce Cadre.

### Encadré 3.4. Le portail web de la Norvège pour les comptes publics

En octobre 2017, l'Agence publique norvégienne de la gestion financière a lancé le portail web *statsregnskapet.no* (comptes publics de l'État). Ce portail donne accès aux données financières actualisées de tous les ministères et organes de l'administration centrale, par chapitre budgétaire et plan comptable standard. Cette ressource offre une base de comparaison interorganismes ainsi qu'une analyse, en format ouvert, des tendances de la consommation des ressources au fil du temps.

Source : Exemple de pratique nationale communiquée par le gouvernement norvégien dans le cadre du processus de consultation au sujet du Cadre d'action.

Bien souvent, toutefois, les administrations ne sont pas encore correctement équipées pour exploiter les innovations numériques et les nouvelles technologies. De plus, comme le décrit la section 3.1.2 du Cadre, les fonctionnaires sont souvent insuffisamment formés pour faire usage des nouvelles technologies. Le progrès numérique et son impact sur le renforcement de la capacité à guider ou diriger le processus de l'action publique exigent des administrations qu'elles évaluent régulièrement leurs capacités numériques afin de les ajuster pour refléter les aléas d'un environnement numérique en constante évolution. À cette fin, le gouvernement peut obtenir un engagement politique en faveur de son programme numérique en encourageant la collaboration interministérielle et en facilitant la coordination des niveaux d'administration concernés. Si le gouvernement n'opère pas cette transition, il peut en résulter de graves failles de sécurité, entraînant une perte de confiance des citoyens dans les institutions publiques. Les stratégies numériques gouvernementales devraient donc reposer sur une approche de la gestion du risque qui tienne compte des questions de sécurité et de respect de la vie privée.

La *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les stratégies numériques gouvernementales* (2014[31]) [OECD/LEGAL/0406] aide les pouvoirs publics à adopter une approche plus cohérente et stratégique vis-à-vis de « l'utilisation (...) des technologies numériques dans tous les domaines d'action et à tous les niveaux d'administration » afin que l'administration soit plus ouverte, participative et innovante, et de plus alignée sur les propres capacités numériques du secteur public. Comme les outils numériques en eux-mêmes ne garantissent pas la réussite, il est capital de concevoir des stratégies et des normes relatives à leur utilisation. En vue d'élaborer et d'appliquer des stratégies numériques gouvernementales, la *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales* invite les pouvoirs publics à :

- assurer « une meilleure transparence, ouverture et inclusivité des processus et du fonctionnement des administrations » (Principe 1) ;
- favoriser « l'engagement et la participation des acteurs publics, privés et de la société civile à l'élaboration des politiques, la conception et la mise en œuvre des services publics » (Principe 2).

## Questions essentielles à examiner

- Existe-t-il dans votre pays un cadre pluriannuel robuste de planification stratégique ? Ce cadre établit-il un lien entre les différents plans stratégiques et avec le budget national ?
- Des mesures spécifiques ont-elles été adoptées en vue de développer les compétences de la fonction publique en matière de formulation et de conception des politiques (sur le plan du recrutement, de la promotion et de la formation) ?
- Votre pays a-t-il instauré un cadre juridique ou d'action pour encourager l'utilisation des TIC en tant que moyen de favoriser la collaboration et des approches plus participatives de la prise de décision et de la conception et de la prestation des services publics ?
- L'administration évalue-t-elle l'efficience de son système de passation des marchés publics ?

## L'utilisation stratégique des instruments d'action

Durant la phase de recensement des problèmes et de formulation des politiques, les responsables publics doivent non seulement décider comment fixer les objectifs qu'ils cherchent à atteindre, mais aussi réfléchir à la meilleure manière d'aborder le problème, en délibérant des coûts et des effets des solutions proposées. Dans le cadre de ce processus, ils doivent déterminer quels sont les meilleurs instruments d'action importants à employer pour résoudre le problème et mettre en œuvre une solution. Ces instruments d'action et outils importants sont les moyens ou dispositifs que les gouvernements utilisent effectivement pour appliquer leurs politiques (Howlett, Ramesh et Perl, 2009[42]). Dans le domaine de la gouvernance publique, l'OCDE souligne l'importance **des instruments d'action que sont le budget et la réglementation** dans la capacité de l'action publique à atteindre les objectifs recherchés et à relever les nouveaux défis avec la plus grande efficience possible.

### *Politique et gouvernance réglementaires*

La réglementation est l'un des grands instruments d'action employés par les gouvernements pour intervenir dans la sphère économique et orienter le développement de la société. Les décideurs peuvent utiliser la réglementation comme un instrument, en imposant des règles contraignantes ou en limitant l'accès à certains avantages, directement ou indirectement. Lorsque ces règles sont proportionnées, ciblées et intelligentes, elles peuvent améliorer les conditions sociales, économiques et environnementales. Quand la réglementation n'est pas appropriée, en revanche, les conséquences peuvent être graves : lois inapplicables ou fréquemment modifiées, nuisant à la certitude juridique et à l'environnement des affaires. Afin que la réglementation ne constitue pas un fardeau excessif, l'OCDE invite les pouvoirs publics à recenser et réviser les politiques publiques qui restreignent indûment la concurrence, et à adopter d'autres solutions, plus favorables à la concurrence. La *Recommandation du Conseil sur l'évaluation d'impact sur la concurrence* (2009[50]) [OECD/LEGAL/0376], relevant du Comité de la concurrence de l'OCDE, encourage les pays à poursuivre leurs efforts d'élimination des textes réglementaires inutilement restrictifs et à promouvoir l'activité de marché bénéfique.

La crise économique et financière mondiale de 2008 et ses déficiences sous-jacentes en matière de gouvernance et de réglementation ont montré l'importance de la politique réglementaire comme instrument d'une bonne action publique. « [U]n cadre réglementaire national performant assurant la transparence et l'efficience des marchés est d'une importance cruciale pour redonner confiance et relancer la croissance [économique] » (OCDE, 2012[27]). De plus, une bonne réglementation peut aussi aider les responsables publics à atteindre des objectifs sociaux fondamentaux dans des domaines tels que la santé, la protection sociale ou la sécurité publique, et constitue en outre un instrument important pour relever les défis environnementaux.

Cependant, adopter la bonne réglementation en tant qu'instrument pour résoudre les problèmes relevant de l'action publique représente une tâche ardue et de longue haleine. Les décideurs doivent en effet déterminer si la réglementation est nécessaire et dans quelle mesure des moyens autres que les instruments réglementaires, comme les campagnes de sensibilisation et de communication, l'autoréglementation ou la coréglementation, pourraient être plus efficaces et efficients pour atteindre les objectifs recherchés. Afin d'aider les pays à mettre en œuvre et à faire progresser les pratiques réglementaires correspondant aux objectifs de politique publique annoncés, la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (OECD, 2012[27]) [OECD/LEGAL/0390] :

- offre aux pouvoirs publics des orientations claires et d'actualité sur les principes, les dispositifs et les institutions nécessaires pour améliorer la conception, l'application et l'examen de leur cadre réglementaire afin de le hisser au plus haut niveau ;
- conseille les pouvoirs publics sur le bon usage à faire de la réglementation au service de meilleures réalisations sur le plan social, environnemental et économique ;
- prône une démarche à l'échelle de l'ensemble de l'administration en matière de réforme de la réglementation, en insistant sur l'importance de la consultation, de la coordination, de la communication et de la coopération pour relever les défis posés par l'interdépendance des secteurs et des économies.

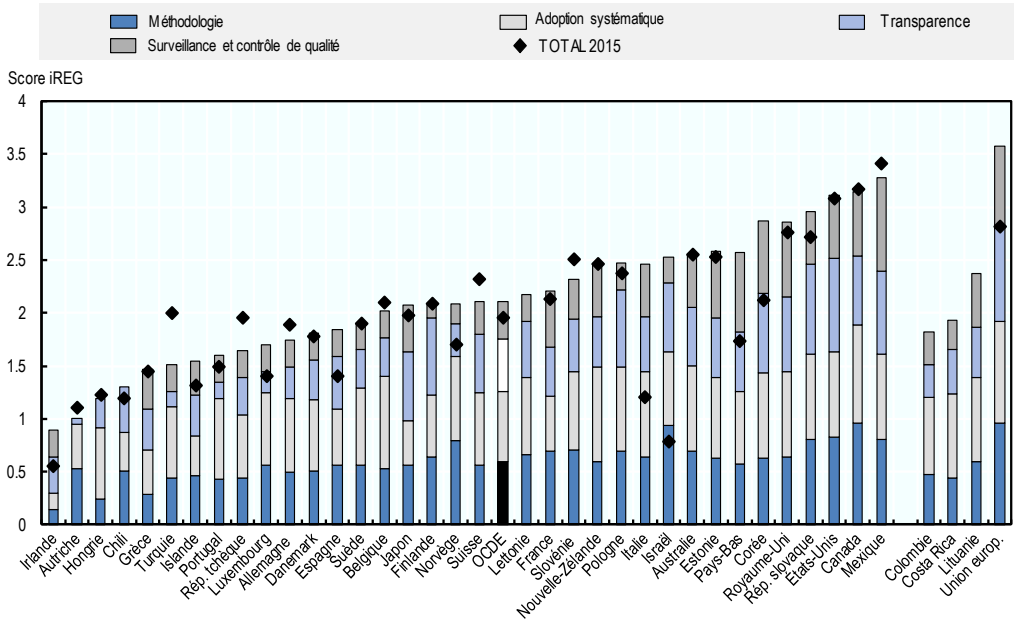
Première déclaration internationale globale en matière de politique réglementaire depuis la crise financière, la *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* offre aux responsables publics des conseils relatifs à la conception et à la qualité de la réglementation durant la phase de formulation des politiques. Elle souligne l'importance des valeurs de la gouvernance publique décrites au chapitre 1 ainsi que dans la *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert* (2017[22]) [OECD/LEGAL/0438], et notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, « de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne ».

La **transparence** peut constituer un atout pour la redevabilité des décideurs et renforcer la confiance des citoyens dans le cadre réglementaire. La *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert* souligne le rôle que jouent les consultations publiques lorsqu'il s'agit d'associer les parties prenantes à tous les aspects du processus d'élaboration des politiques, y compris l'examen et la réflexion au sujet d'autres options possibles ainsi que le processus de rédaction des propositions de textes réglementaires. La consultation et le dialogue ont pour effet, à terme, d'améliorer la transparence et la qualité de la réglementation grâce à la collecte d'idées, d'informations et de données concrètes auprès des parties prenantes au sujet de l'action publique. Les pouvoirs publics, de leur côté, doivent être transparents quant à la manière dont les consultations ont influé sur le processus, afin de favoriser un dialogue durable entre les parties prenantes externes et les autorités publiques.

Les consultations externes jouent un rôle essentiel pour que le régulateur ne soit pas soumis à des influences partiales, surtout en phase de formulation, et donc pour qu'il agisse dans l'intérêt général, au service de la cohésion sociale. La *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* (2017[11]) [OECD/LEGAL/0435] met en outre l'accent sur l'importance d'offrir des conditions équitables en accordant à toutes les parties prenantes – en particulier aux acteurs ayant des intérêts divergents – l'accès à l'élaboration des politiques publiques. À cette fin, il convient non seulement de prendre des mesures favorisant une association constructive des parties prenantes aux procédures d'élaboration des politiques, mais aussi d'instiller une dose d'intégrité et de transparence dans les activités des groupes de pression et le financement des activités politiques. Dans l'ensemble, la transparence et l'appel à participation des parties prenantes (composantes importantes également de la *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert* (2017) [OECD/LEGAL/0438], dont il est question à la section 1.2) peuvent renforcer la confiance dans l'administration, rendre la réglementation plus inclusive et contribuer à améliorer la conformité avec la réglementation en favorisant l'appropriation.

La majorité des pays Membres de l'OCDE ont adopté des pratiques de collaboration avec les parties prenantes dans le cadre de l'élaboration de la réglementation. Ils font appel à différentes formes d'échanges, allant des consultations publiques en ligne à des mécanismes informels de participation. Les pays enregistrant les scores les plus élevés en matière de participation des parties prenantes à l'élaboration de la réglementation ont par exemple adopté des cadres permettant d'ouvrir les processus de consultation à tous les acteurs intéressés et de divulguer tous les commentaires reçus ainsi que les réponses de l'administration (Graphique 3.1).

## Graphique 3.1. Association des parties prenantes à l'élaboration des dispositions réglementaires, 2018




Note : Les données statistiques concernant Israël sont fournies par les autorités israéliennes compétentes et sous leur responsabilité. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.
Source : (OCDE[51]) Indicators of Regulatory Policy and Governance Surveys 2014 and 2017, http://oe.cd/ireg.

Pour ce qui est d'évaluer les avantages, les coûts et les effets de différentes solutions réglementaires et non réglementaires au stade de la formulation des politiques, l'**analyse d'impact de la réglementation (AIR)**, menée *ex ante*, offre aux décideurs un instrument clé pour promouvoir la meilleure réponse à des problèmes spécifiques relevant de l'action publique. L'expérience de l'OCDE montre que la conduite d'AIR *ex ante* améliore la capacité des pouvoirs publics à assurer une réglementation efficiente et permet aux décideurs de déterminer la solution qui sera la plus propice à la réalisation des objectifs des politiques publiques. La *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (2012[27]) [OECD/LEGAL/0390] suggère aux pays d'« intégrer l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dès le début du processus visant à formuler des projets de réglementation » et offre des conseils pour la conception et la mise en œuvre des pratiques d'évaluation.

Les AIR peuvent contribuer à renforcer la cohérence de l'action publique en mettant au jour les arbitrages relatifs aux propositions de réglementation et en identifiant les bénéficiaires potentiels de la réglementation. De plus, un AIR peut constituer un apport supplémentaire à une action publique éclairée par des données concrètes, et prévenir une défaillance réglementaire résultant d'une réglementation inutile ou d'une absence de réglementation là où une politique réglementaire serait nécessaire. Les

données factuelles collectées au cours d'une AIR peuvent renforcer la redevabilité des décisions prises au stade de la formulation. En outre, les institutions externes de surveillance et de contrôle telles que les ISC peuvent vérifier si une AIR cohérente, fondée sur des données concrètes et fiables, a été menée à l'occasion de la rédaction des textes réglementaires (OCDE, 2017[36]). La *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* (2017[11]) [OECD/LEGAL/0435] souligne le rôle crucial que jouent les AIR pour encourager la redevabilité de la prise de décision publique.

Tous les pays membres de l'OCDE ont adopté l'obligation officielle de mener une AIR et construit une méthodologie pour ce faire (OCDE, 2018[52]). Idéalement, une AIR ne devrait pas seulement évaluer les coûts et avantages potentiels de la réglementation proposée, mais tenter aussi de cerner les problèmes de conformité et d'application qu'elle pourrait poser.

### Encadré 3.5. Le cycle d'évaluation lancé par la CONSOB concernant l'adoption et l'examen de la gouvernance nationale du financement participatif en Italie

La Commission italienne des opérations de bourse (CONSOB) a mis en œuvre ce cycle d'évaluation lors de l'adoption de la réglementation relative à la levée de fonds propres par financement participatif. La procédure a consisté à déterminer la charge de travail qu'impliquait la mise en œuvre de cette réglementation pour différentes parties prenantes, et à mener une analyse qualitative de l'analyse coûts-avantages.

Le rapport sur l'AIR publié en 2013, lors de l'adaptation de la réglementation, mentionne les conséquences attendues de la réglementation pour différents types d'acteurs. Il contient aussi une évaluation de l'impact de la réglementation, qui permet de vérifier si les objectifs visés par les législateurs sont effectivement atteints, et d'estimer les coûts et avantages ; il présente en outre un jeu d'indicateurs destinés à l'analyse coûts-avantages ex post de la réglementation. Après l'entrée en vigueur de la réglementation, la CONSOB a mis en place un suivi sur la base des données recueillies pour le chiffrage des indicateurs et des conclusions des procédures de consultation.

À l'issue de cette évaluation, la CONSOB a choisi une autre option d'intervention, qui consiste à renforcer les protections pour créer effectivement un environnement fiable pour les investisseurs et minimiser le fardeau de mise en œuvre pour tous les acteurs concernés. Ces parties prenantes sont celles qui sont capables de relever au maximum le ratio coûts/avantages, d'encourager les investissements reposant sur de bonnes informations et de contribuer à l'offre de hauts niveaux de service à l'aide de portails. Les coûts et avantages attendus de la réglementation révisée ont été présentés lors d'une consultation ultérieure.

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par le gouvernement italien dans le cadre du processus de consultation au sujet du Cadre d'action.

### *La gouvernance budgétaire*

Autre instrument d'action important pour une bonne gouvernance publique, le budget reflète les priorités d'action des pouvoirs publics et traduit les engagements, buts et objectifs politiques en arbitrages quant aux ressources financières à allouer à ces politiques et à la façon de les obtenir. Le budget permet à l'administration de fixer ses priorités en matière de dépenses en regard des objectifs stratégiques poursuivis et d'établir un enchaînement chronologique des initiatives en tenant compte de la disponibilité des ressources financières, telle que définie dans le cadre budgétaire. Comme indiqué à la section 3.1.1, les pouvoirs publics alignent plus systématiquement les priorités de la planification sur les priorités en matière de dépenses en resserrant les liens entre planification et budgétisation. C'est particulièrement le

cas avec la budgétisation axée sur la performance (voir l'Encadré 3.6 sur l'action de l'Estonie à cet égard). Conjointement à la planification stratégique, la gouvernance budgétaire peut améliorer la contribution de l'allocation des ressources à la conception de politiques appuyant les ODD nationaux et assurer la continuité de ces objectifs par delà les cycles électoraux (OCDE, 2019[47]). Un conseil budgétaire, un office parlementaire du budget ou encore une ISC peut être utile à cette fin, en assurant par exemple la surveillance des débats budgétaires ou en vérifiant que les hypothèses sur lesquelles se fonde le budget sont solides. Par ailleurs, un contrôle public interne effectif et une approche de gestion des risques sont d'autres instruments capitaux pour s'assurer que les gouvernements élaborent des politiques efficientes de manière légale, éthique et financièrement appropriée.

### Encadré 3.6. Budgétisation axée sur la performance en Estonie

L'Estonie s'achemine actuellement vers la budgétisation axée sur la performance. En mai 2019, le gouvernement a approuvé la première stratégie budgétaire nationale axée sur la performance, portant sur la période 2020-2023, et le budget de l'État pour 2020. La transition vers une approche axée sur les résultats impose aux ministères de réduire le nombre d'objectifs fixés aux programmes et de les relier à des indicateurs de performance. Ces réformes ont pour but de fournir des services publics plus efficaces et efficients, et d'améliorer la prise de décision budgétaire.

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par le gouvernement estonien dans le cadre du processus de consultation au sujet du Cadre d'action.

Par le biais des allocations budgétaires, les décideurs peuvent, en fonction de leur stratégie, encourager ou décourager des lignes d'action particulières. La dépense publique peut, par exemple, influer sur la fourniture de services ou d'infrastructures en cas d'imperfections du marché ou de défaillances dans des domaines tels que la santé publique ou la protection de l'environnement, et être utilisée comme levier pour encourager l'investissement privé et l'innovation (Encadré 3.7). Elle peut également apporter une contribution positive à la cohésion territoriale, sociale et économique. Le recours à des instruments budgétaires tels que les impôts, les droits de douane, les taxes et redevances permet aussi aux décideurs de décourager certains comportements économiques ou privés.

### Encadré 3.7. Le cadre de l'OCDE pour la gouvernance des infrastructures

La piètre gouvernance des infrastructures est l'un des obstacles les plus fréquents au développement à long terme. Elle nuit à la capacité du secteur public à fournir des infrastructures de qualité, et produit en outre un effet négatif sur l'investissement du secteur privé. Alors qu'une bonne gouvernance promeut l'optimisation des ressources et attire les financements, une mauvaise gouvernance engendre le gaspillage et décourage l'investissement.

Le cadre de l'OCDE pour la gouvernance des infrastructures est reconnu par les gouvernements nationaux et les organisations internationales comme le principal cadre d'action permettant de s'assurer que les pays investissent dans des projets appropriés, en adoptant une démarche rentable, abordable et suscitant la confiance des investisseurs, des usagers et des citoyens. Après cinq ans d'application, il est proposé d'actualiser ce cadre et, à cette occasion, d'en faire une Recommandation du Conseil de

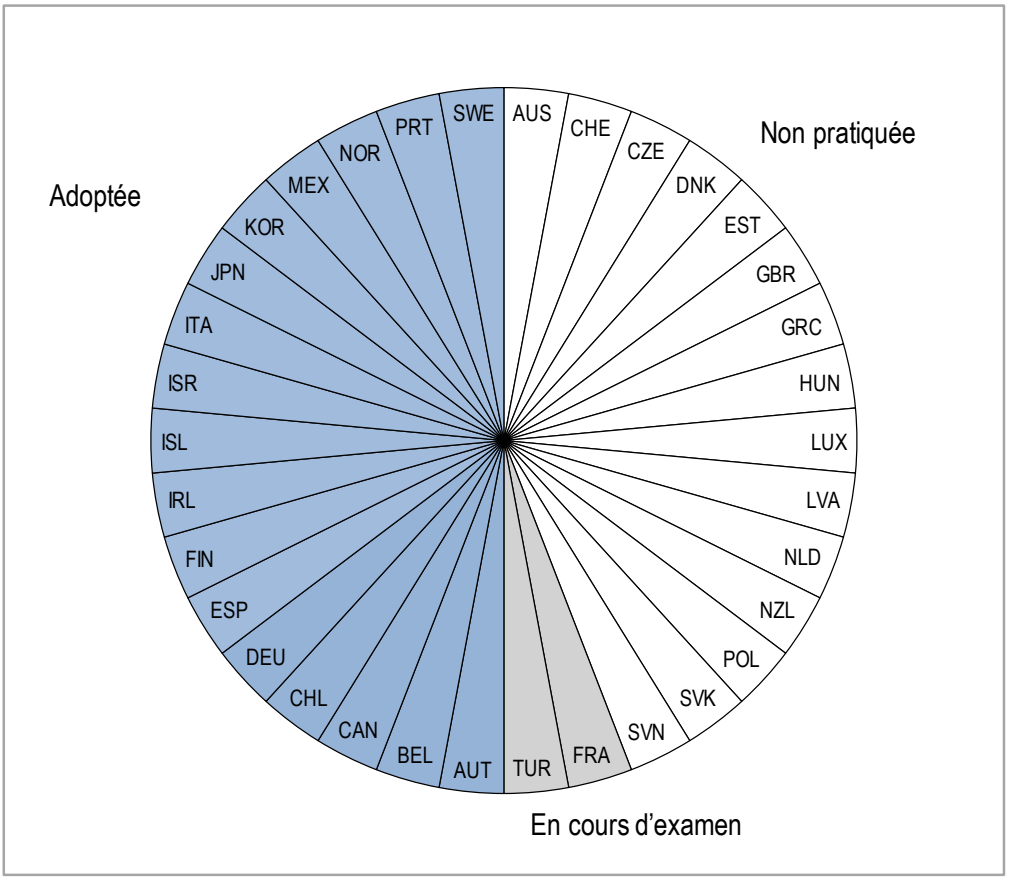
l'OCDE. Le cadre est destiné à aider les pouvoirs publics à améliorer leur politique de gestion des infrastructures tout au long de son cycle, de la planification stratégique jusqu'à la réalisation des projets. Il s'articule en dix dimensions clés réparties sur le cycle de gouvernance des infrastructures ; il s'agit notamment : de formuler une vision stratégique nationale à long terme pour les infrastructures ; d'intégrer la politique relative aux infrastructures à d'autres priorités gouvernementales ; de prévoir des mécanismes de coordination de la politique d'infrastructure à l'intérieur des niveaux d'administration et entre eux ; et de consulter les parties prenantes et de les inviter à participer. Le cadre examine en outre : les procédures de suivi de la performance des actifs sur toute leur durée de vie ainsi que les mesures nécessaires pour préserver l'intégrité à chaque phase des projets d'infrastructure ; les procédures employées pour assurer la faisabilité, le caractère abordable et l'efficience de la dépense ; et enfin, les conditions dans lesquelles les projets bénéficiant d'une participation du secteur privé peuvent mener à de meilleurs résultats.

Source : OCDE (2017[56]) Getting Infrastructure Right: a Framework for Better Governance.

Outre une gestion efficace de la dépense, la politique fiscale et la réforme de l'administration fiscale peuvent constituer des points de départ essentiels pour améliorer la capacité de l'État et lancer les réformes requises (OCDE, 2013[55]). De plus, le versement de l'impôt incite souvent le contribuable à exiger davantage de réactivité et de redevabilité, ainsi qu'une meilleure gestion de la dépense. À l'inverse, le recours à l'impôt incite les pouvoirs publics à se montrer plus réceptifs face aux demandes du public. La politique fiscale doit toutefois parvenir à un équilibre délicat entre, d'un côté, obtenir des recettes sans contraindre l'innovation et la productivité et, de l'autre côté, encourager une croissance économique inclusive. Le Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE apporte son assistance au Comité des affaires fiscales et à ses organes dans l'aide qu'ils apportent aux pays pour élaborer de bonnes politiques fiscales et réformer l'administration fiscale. Par exemple, la base de données mondiale des statistiques de recettes publiques de l'OCDE constitue la plus grande source publique de données comparables sur les recettes fiscales, et renforce la capacité des gouvernements à élaborer et mettre en œuvre des réformes de la politique fiscale. De plus, la série de données de l'OCDE sur l'administration fiscale fournit des données internationalement comparables sur certains aspects des régimes fiscaux et de leur administration dans 58 économies avancées et émergentes.

Un budget axé sur l'inclusivité peut encourager, en phase de formulation des politiques, l'adoption de politiques plus inclusives. Prendre des décisions budgétaires en gardant à l'esprit la problématique hommes-femmes, par le recours à des processus et des outils d'analyse spéciaux, peut contribuer à promouvoir des politiques qui tiennent compte des inégalités et disparités existantes entre les hommes et les femmes. Les *Pratiques et procédures budgétaires des pays de l'OCDE 2018* montrent que près de la moitié des pays membres de l'OCDE (17 pays) ont déjà intégré les questions d'égalité hommes-femmes dans leur processus budgétaire (OCDE, 2018[53]).

## Graphique 3.2. État de la budgétisation sensible au genre, 2019




*Note :* pas de données disponibles pour les États-Unis ; informations sur les données pour Israël : http://dx.doi.org/10.1787/888932315602
*Source* : OCDE (2018[53]), Enquête sur les Pratiques et procédures budgétaires des pays de l'OCDE, questions 32 et 36, OCDE, Paris.

En faisant figurer **les considérations environnementales en bonne place dans les documents et cadres budgétaires**, y compris dans le budget annuel, les gouvernements peuvent compter que leurs politiques ciblées sur des objectifs environnementaux seront financées et mises en œuvre. En veillant à ce que les processus nationaux de dépenses et de recettes soient alignés sur les objectifs des politiques climatiques et environnementales, les gouvernements peuvent, de plus, mieux rendre compte de leurs engagements et s'orienter vers un développement écologiquement durable, tel que stipulé dans l'Accord de Paris sur le changement climatique et les ODD des Nations Unies. La gouvernance budgétaire est cruciale pour aider les pouvoirs publics à parvenir à des arbitrages entre différents objectifs, par exemple entre croissance industrielle et biodiversité (OCDE, 2019[47]).

Étant donné le rôle central de la gouvernance budgétaire dans la gouvernance et l'action publiques, l'OCDE a formulé la *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire* (2015[48]) [OECD/LEGAL/0410], qui se concentre sur « l'ensemble des processus, lois, structures et institutions en place afin que le système de budgétisation remplisse ses objectifs de manière efficace et durable » (OCDE, 2015[48]).

### Graphique 3.3. Les dix principes d'une bonne gouvernance budgétaire

Source : Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire (OECD, 2015[48])

Offrant une vue d'ensemble concise des bonnes pratiques budgétaires, la *Recommandation sur la Gouvernance budgétaire* présente dix principes qui peuvent aider les responsables publics à utiliser le système budgétaire pour atteindre les objectifs des politiques publiques et relever les défis futurs. Outre le Principe 2 susmentionné (sur l'articulation de la budgétisation avec les priorités nationales, conformément à la section 2.1 du Cadre d'action), trois principes revêtent une importance particulière dans la phase de formulation des politiques :

- **Le principe 3** invite les pouvoirs publics **à élaborer le cadre de budgétisation des investissements afin de répondre aux besoins de développement nationaux de manière efficiente et cohérente**. La manière dont le gouvernement établit les priorités, planifie, budgétise, réalise, réglemente et évalue ses investissements en capital est essentielle pour que les projets d'infrastructure soient exécutés selon les délais et le budget prévus, et que les objectifs de services soient atteints.
- **Le principe 4** souligne qu'il convient de **veiller à l'ouverture, à la transparence et à l'accessibilité des documents et données budgétaires**, reflétant l'importance de l'ouverture soulignée au chapitre 1 du Cadre d'action. Ce n'est que s'ils disposent de rapports sur le budget clairs et factuels, qui devraient éclairer l'étape de la formulation, que les responsables publics peuvent prendre des décisions budgétaires suffisamment informées pour répondre aux problèmes à résoudre par l'action publique. Toutes les informations budgétaires devraient en outre être présentées sous une forme comparable afin que les arbitrages budgétaires puissent faire l'objet de débats avec les citoyens, la société civile et les autres parties prenantes, de manière à encourager une prise de décision efficace et la redevabilité.
- **Le principe 5** recommande aux pouvoirs publics d'organiser **un débat inclusif, participatif et réaliste sur les choix budgétaires** à consentir dans l'intérêt général. Faciliter la participation du

parlement, des citoyens et des OSC à un débat franc sur les principales priorités, les arbitrages, les coûts d'opportunité et l'optimisation des ressources peut rehausser la qualité des décisions budgétaires. En contrepartie, cependant, les autorités doivent apporter des précisions sur les coûts et avantages relatifs des programmes de dépenses publiques et de dépenses fiscales. La mise à disposition de rapports budgétaires aisés à comprendre et accessibles est un autre moyen d'accroître l'intérêt des citoyens pour la gouvernance budgétaire.

### Encadré 3.8. Mesures favorisant l'efficience des politiques publiques

**Unité d'optimisation des ressources en Slovaquie**

L'unité d'optimisation des ressources du ministère slovaque des Finances coopère avec les unités analytiques d'autres ministères pour détecter les dépenses publiques inutiles de l'administration. Ainsi, tout investissement dépassant 40 millions EUR doit faire l'objet d'une analyse coûts-avantages menée par cette unité. Le centre de gouvernement slovaque a créé une unité d'exécution pour déterminer s'il est donné suite aux recommandations de l'unité d'optimisation des ressources.

**Microsimulation des impôts et cotisations sociales en Pologne**

Le ministère des Finances polonais a construit un modèle de microsimulation pour estimer le coût budgétaire des propositions faites en matière d'impôt sur le revenu des particuliers et de cotisations de sécurité sociale. Ce modèle repose sur les données individuelles figurant sur les déclarations de revenus et émanant de la sécurité sociale. Il est appliqué pour estimer le coût budgétaire des modifications de l'impôt sur le revenu des particuliers ainsi que des cotisations de sécurité sociale et d'assurance maladie. Les outils de modélisation avancés reposant sur des données administratives individuelles rendent possible une utile évaluation des interventions des pouvoirs publics et permettent ainsi d'adopter des politiques fondées sur des données concrètes.

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par les gouvernements slovaque et polonais dans le cadre du processus de consultation au sujet du Cadre d'action.

## Questions essentielles à examiner

- Existe-t-il dans votre pays des politiques, institutions et outils permettant de veiller à la qualité et à la cohérence des politiques réglementaires (concernant par exemple la conception, la surveillance et l'application des règles dans tous les secteurs) ?
- Existe-t-il dans votre pays des institutions et des outils favorisant la participation des parties prenantes au processus de formulation des politiques (visant par exemple à informer les parties concernées quant aux intentions des pouvoirs publics et à intégrer un dialogue interactif avec elles dans le processus) ?
- Dans quelle mesure l'évaluation d'impact de la réglementation est-elle utilisée pour déterminer les effets et conséquences plus larges que produit la réglementation, notamment sur la concurrence, les PME et le climat d'investissement ?
- Le gouvernement procède-t-il à l'alignement du budget annuel, des cadres budgétaires pluriannuels et de la planification des investissements sur ses objectifs stratégiques, comme le plan de développement national ou les ODD ?

- Existe-t-il dans votre pays des mécanismes facilitant ou encourageant la transparence budgétaire et permettant d'examiner le budget avec des parties prenantes telles que les citoyens et les OSC pendant le processus de budgétisation ?
- Votre pays a-t-il mis en œuvre – ou prévoit-il de mettre en œuvre – des politiques spécifiques visant à élaborer une perspective tenant compte des questions de genre sur les décisions budgétaires ?
- Le gouvernement a-t-il mis en œuvre – ou prévoit-il de mettre en œuvre – des politiques spécifiques visant l'intégration d'une optique sexospécifique au processus budgétaire ?

## Ressources complémentaires

Instruments juridiques de l'OCDE :

- Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (2019) [OECD/LEGAL/0445]
- Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable (2019) [OECD-LEGAL-0381]
- Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique (2017) [OECD/LEGAL/0435]
- Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert (2017) [OECD/LEGAL/0438]
- Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire (2015) [OECD/LEGAL/0410]
- Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales (2014) [OECD/LEGAL/0406]
- Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (2012) [OECD/LEGAL/0390]
- Recommandation du Conseil sur l'évaluation d'impact sur la concurrence (2009) [OECD/LEGAL/0376]
- Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle (1995) [OECD/LEGAL/0278]

Autres instruments pertinents de l'OCDE :

- OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy (à paraître)
- OECD Tax Administration 2019: Comparative information on OECD and other Advanced and Emerging Economies (2019)
- Manuel SIGMA (2018)
- Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE (2018)
- OECD Digital Government Toolkit (2018)
- Examen de l'OCDE sur la gouvernance publique : Skills for a High Performing Civil Service (2017)
- Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire (2017)
- OECD Framework for the Governance of Infrastructure (2017)
- Base de données mondiale des statistiques des recettes publiques
- OECD Open Government: The Global Context and the Way Forward, Éditions OCDE (2016)
- OECD Public Procurement Toolbox (2016)
- Principes de l'OCDE applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé
- OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality (2015)
- OECD CleanGovBiz Toolkit "Regulatory Policy: Improving Governance" (2012)

## Références


CleanGovBiz (2012), *Regulatory policy: improving governance*, http://www.cleangovbiz.org (consulté le 4 octobre 2019). [46]

Howlett, M. (2014), « Policy Design What, Who, How and Why? », in *L'instrumentation de l'action publique*. [45]

Howlett, M., M. Ramesh et A. Perl (2009), *Studying Public Policy*, Oxford University Press. [42]

Jordan, A., J. Turnpenny et Edward Elgar Publishing (2015), *The tools of policy formulation : actors, capacities, venues and effects*, Edward Elgar. [43]

OCDE (2019), *Governance as an SDG Accelerator : Country Experiences and Tools*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/0666b085-en. [47]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique,* OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0445. [9]

OCDE (2018), OECD Budget Practices and Procedures Survey, Questions 32 and 36, Éditions OCDE, Paris. [53]

OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264305458-fr. [52]

OCDE (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en. [56]

OCDE (2017), Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making, *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264283664-en. [41]

OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert*, OCDE, Paris. [22]

OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris. [11]

OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, Éditions OCDE, Paris. [49]

OCDE (2016), *Gouvernement ouvert: contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris. [23]

OCDE (2016), *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance : Supervision, conseil et prospective*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264285613-fr [18]

OCDE (2016), *Survey on Gender Budgeting*, OCDE, Paris. [57]

OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire*, OCDE, Paris. [48]

OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*, OCDE, Paris. [31]

OCDE (2013), « Taxation and governance », in *Tax and Development: Aid Modalities for Strengthening Tax Systems*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264177581-6-en. [55]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, OCDE, Paris. [27]

OCDE (2011), *Ensemble pour améliorer les services publics : Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264168237-fr. [44]

OCDE (2009), *Recommandation du Conseil sur l'évaluation d'impact sur la concurrence*, OCDE, Paris. [50]

OCDE *Indicators of Regulatory Policy and Governance*, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm (consulté le 7 octobre 2019). [51]

# 4 Vers une bonne mise en œuvre des politiques publiques

Même les politiques les mieux conçues sont vouées à l'échec si l'appareil administratif ne permet pas la traduction en actes des décisions prises. Les exemples présentés dans ce chapitre montrent que les pouvoirs publics peuvent élaborer et déployer des outils et des pratiques d'une manière stratégique et intégrée pour améliorer la qualité et l'impact des politiques et services publics. La première section du chapitre souligne l'importance qu'il y a à renforcer le leadership et les aptitudes de la fonction publique ; les outils numériques ; les marchés publics ; les partenariats public-privé et les partenariats entre le secteur public et la société civile ; et les approches agiles et innovantes. Le chapitre propose également une étude de cas sur l'importance d'une approche stratégique pour la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD). Il souligne, enfin, l'importance du suivi, qui permet aux responsables publics d'apprécier les progrès accomplis et de procéder aux ajustements éventuellement nécessaires lors de la phase de mise en œuvre.

Si la bonne gouvernance publique consiste à **faire ce qu'il faut**, grâce à un robuste processus de prise de décision, il s'agit aussi de **bien faire les choses** afin que les politiques et les services continuent de répondre correctement aux besoins des citoyens dans un environnement de plus en plus complexe, en évolution constante, et souvent marqué par les incertitudes. À cet égard, le public évalue souvent le gouvernement à l'aune de sa réussite ou de son échec à faire face aux urgences, à résoudre les problèmes et à mettre effectivement en œuvre ses politiques.

Pour bien appliquer leurs politiques, les pouvoirs publics doivent disposer des bons outils pour déterminer la nature et les différents aspects des défis qui se présentent, et pour concevoir les mesures adéquates pour les relever. Comme le souligne le chapitre 2, sur les éléments catalyseurs d'une bonne gouvernance publique, les données de l'OCDE laissent penser que des éléments tels qu'une volonté politique soutenue, des qualités d'initiative, une coordination efficace et l'innovation sont essentiels pour conduire le processus de mise en œuvre sur la durée.

Cependant, même les politiques les mieux conçues échoueront si l'appareil d'État n'assure pas la traduction en actes des décisions prises. Tous les éléments de gouvernance présentés dans les chapitres précédents – éléments catalyseurs, réglementation et processus budgétaire – sont essentiels à une bonne mise en œuvre des mesures adoptées. Les données de l'OCDE montrent également qu'il est important d'accorder suffisamment d'attention aux **ressources humaines et financières** qui sont nécessaires pour créer une administration agile, ainsi qu'aux mécanismes et instruments permettant d'assurer **le suivi de l'élaboration des politiques et leur performance**, et offrant notamment la possibilité d'ajuster la ligne de conduite si les résultats s'avèrent décevants. Lorsque l'administration élabore et déploie de tels outils et pratiques d'une manière stratégique et intégrée, et tient compte, ce faisant, des différentes complémentarités qui peuvent exister entre ces outils de bonne gouvernance publique, elle peut améliorer la qualité et l'impact des politiques et services publics.

Pour que la mise en œuvre des politiques soit réussie, il faut aussi reconnaître que ce processus a des implications techniques aussi bien que politiques. Le secteur public de manière générale, et les gouvernements nationaux en particulier, ne détiennent plus le monopole de la mise en œuvre des politiques publiques. Différents organismes et niveaux d'administration peuvent participer à la mise en œuvre des politiques et initiatives, représentant des intérêts variés et souvent contradictoires. De fait, dans de nombreux cas, les politiques ne sont pas appliquées par les personnes qui les conçoivent, et il arrive qu'elles soient conduites par des acteurs ou des parties prenantes extérieurs à l'administration publique.

La première section de ce chapitre explore le rôle et l'importance : **1) du leadership et des aptitudes de la fonction publique ; 2) des outils numériques ; 3) des marchés publics ; 4) des partenariats public-privé et des partenariats entre le secteur public et le secteur civil ; 5) d'une approche agile et innovante des politiques et services publics ; et 6) d'une approche stratégique de l'action publique et de la fourniture de services publics**. Le chapitre souligne ensuite la nécessité d'assurer **7) un suivi** de l'action menée, composante clé d'une bonne mise en œuvre des politiques publiques.

## Gestion de la mise en œuvre des politiques publiques

### *Impulsion donnée par la fonction publique et capacités de mise en œuvre*

Quelle que soit la politique publique, qu'il s'agisse de santé, d'éducation, de finance ou encore de science, ce sont les fonctionnaires qui sont au cœur de la mise en œuvre. Cependant, les services publics se trouvent face à de nouveaux défis, qu'ils doivent relever avec efficacité tout en fournissant, de manière équitable et rapide, des services stables et fiables (OCDE, 2019[9]). L'expérience acquise par l'OCDE dans l'emploi et la gestion publics montre qu'il est important de bâtir des cadres adéquats pour renforcer les capacités et les compétences du secteur public afin que la fonction publique soit guidée par des valeurs, digne de confiance, capable, réactive et adaptable. Les pouvoirs publics devraient construire une fonction

publique dynamique et innovante, qui intègre une perspective de long terme dans la conception des politiques et les services publics. Pour ce faire, ils peuvent notamment veiller à l'équilibre entre continuité de l'emploi et mobilité, de façon à appuyer la mise en œuvre des réformes au-delà du cycle politique, et investir dans la prospective et l'innovation.

Les valeurs qu'un système adopte dépendent de chaque pays. On l'a vu au chapitre 1, les valeurs de la gouvernance publique peuvent notamment être l'intégrité, l'ouverture, l'inclusivité et l'obligation de rendre compte ; d'autres valeurs seraient l'agilité, la réactivité et l'efficacité. L'adhésion à ces valeurs et leur respect sont par exemple fondamentaux pour prévenir la corruption et le détournement de ressources publiques durant le processus de mise en œuvre. La promotion des valeurs dans l'ensemble du secteur public et à tous les échelons de l'administration peut s'appuyer sur i) des clarifications et une communication proactive ; ii) une volonté de leadership ; iii) la possibilité, pour tous les fonctionnaires, de discuter régulièrement de la performance des valeurs et de l'évaluer (OCDE, 2019[9]) ; et iv) l'appel à participation de chacun, qu'il s'agisse des fonctionnaires ou des employés des organisations partenaires, en particulier à l'aide d'incitations non monétaires.

La qualité de la mise en œuvre des politiques publiques dépend invariablement des capacités et de la motivation des hauts fonctionnaires à traduire les décisions prises par les responsables politiques en des initiatives gérables et applicables, et à tirer parti des ressources humaines et financières nécessaires pour mettre ces initiatives en œuvre, en veillant à ce qu'elles soient menées avec succès. À cette fin, l'OCDE recommande que les hauts fonctionnaires soient nommés à l'issue d'un processus de mise en concurrence et fondé sur le mérite, afin qu'ils soient en mesure de fournir des conseils impartiaux et éclairés par des données concrètes. Si la formation et le développement professionnels sont au fondement de toute stratégie en matière de compétences, ils sont particulièrement importants dans la fonction publique en raison du faible taux de rotation global (OCDE, 2017[49]). Dans le sillage de la crise financière de 2008, cependant, le budget de la formation a été l'un des premiers à subir une réduction, risquant d'entraver l'aptitude de la fonction publique à assurer le perfectionnement des compétences nécessaires à la mise en œuvre de nouveaux services. La pénurie de ressources constitue donc l'un des plus grands obstacles que peuvent rencontrer les pays lorsqu'ils cherchent à améliorer la mise en œuvre de leurs politiques. Il est donc crucial d'intégrer à la culture organisationnelle une volonté d'économie de ressources, afin de réinvestir celles-ci dans des programmes de formation.

Les données de l'OCDE pointent vers un ensemble d'aptitudes qui permettent aux fonctionnaires de mettre efficacement en œuvre les politiques publiques, en complément des compétences requises pour cerner les problèmes et concevoir des solutions (OCDE, 2017[49]) :

- l'aptitude à travailler au sein de partenariats et réseaux collaboratifs afin d'améliorer la fourniture des services ;
- l'aptitude à passer des commandes et des contrats ; en effet, dans la plupart des cas, les politiques ne sont pas mises en œuvre par leurs auteurs et sont bien souvent appliquées par des organisations extérieures à l'administration publique ;
- l'aptitude à détecter et traiter les complémentarités ou contradictions entre les différentes politiques afin de repérer d'éventuels problèmes d'arbitrage, d'allocation des ressources et d'échelonnement dans le temps afin de pouvoir faire appel à de bonnes compétences de planification et de mise en œuvre et d'optimiser le potentiel de la transformation numérique.

Ce dernier point est particulièrement important, car il concerne les opportunités et les défis que présente la transition numérique et donc la nécessité, pour les pouvoirs publics, d'élaborer des stratégies numériques plus vastes.

### *Améliorer la conception et la prestation des services grâce à l'administration numérique*

On l'a vu au chapitre 3, l'élaboration de stratégies numériques gouvernementales peut jouer un rôle décisif dans l'amélioration de chacune des étapes de l'action publique, car ces stratégies peuvent être utilisées non seulement pour améliorer simplement les processus de l'administration, mais aussi à des fins stratégiques pour façonner les résultats de la gouvernance publique.

La diffusion et l'adoption de nouvelles technologies numériques ont modifié les attentes des citoyens quant à la capacité de l'administration à fournir des services publics répondant à leurs besoins. Ces nouvelles attentes lancent un défi à l'administration, car elles supposent la transformation numérique de l'administration elle-même. L'absence d'adaptation risque de dégrader la relation entre citoyens et administration qui est au cœur du contrat social. En d'autres termes, la nouvelle dynamique engendrée par l'ère numérique requiert une approche stratégique de la conception et de la prestation des services publics incluant, entre autres, l'administration numérique. De fait, la transformation numérique de l'administration peut alléger le fardeau des formalités administratives en réduisant le coût de la mise en conformité avec les règles et procédures administratives. La refonte des processus opérationnels est un autre moyen pour l'administration de s'adapter à l'évolution rapide de la dynamique et des relations entre parties prenantes dans le nouvel environnement numérique. Pour mieux affiner les résultats de la gouvernance publique et de la fourniture de services publics, la *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales* (2014[31]) invite à procéder très tôt au partage, à la mise à l'essai et à l'évaluation de prototypes, avec la participation des utilisateurs finaux envisagés ; elle recommande aussi de veiller à ce qu'il existe une vision d'ensemble des initiatives numériques en cours, afin d'éviter de créer des systèmes et bases de données en double. Il faut pour cela adopter les pratiques décrites à la section 2.4 dans le cadre de l'élément catalyseur « conduite du changement et innovation ». La *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales* (2014[31]) [OECD/LEGAL/0406] codifie les bonnes pratiques relatives à l'adoption de mécanismes de coordination plus efficaces, de capacités plus solides et de conditions-cadres visant à améliorer l'efficacité des technologies numériques aux fins d'apporter une valeur ajoutée à la société et de renforcer la confiance du public, ainsi qu'à l'usage stratégique des données dans l'ensemble du secteur public. La Recommandation formule les conseils suivants :

- Renforcer l'utilisation des données pour améliorer la qualité des services publics et le bien-être des citoyens (principe 3) ;
- Assurer une utilisation cohérente des technologies numériques dans tous les domaines de l'action publique et à tous les niveaux d'administration (principe 6) ;
- Monter des dossiers justificatifs bien étayés en vue d'assurer la pérennité du financement et la mise en œuvre ciblée des projets de technologie numérique (principe 9) ;
- Renforcer les capacités institutionnelles de gestion et de suivi de la mise en œuvre des projets (principe 10) ;
- Faire reposer l'acquisition de technologies numériques sur une évaluation des actifs existants (principe 11).

Si l'administration numérique n'est pas un objectif spécifique du Programme 2030, les technologies numériques peuvent être à la fois un levier et un accélérateur permettant d'atteindre les ODD (OCDE, 2019[47]). En particulier, elles peuvent être utilisées de façon stratégique pour mettre sur pied des approches collaboratives destinées à la réalisation des ODD.

### Encadré 4.1. ChileAtiende

Au Chili, l'initiative ChileAtiende a pour but de rapprocher l'État des citoyens en offrant, sous forme de guichet unique, un réseau multicanal et multiservice pour la prestation des services publics. Ce réseau comprend les canaux suivants :

- des bureaux répartis dans tout le pays, couvrant la majeure partie de la population ;
- un canal numérique : Digital Channel est un site web qui fournit des informations sur plus de 2 500 avantages et services dans un langage simple ;
- un centre d'appels qui fournit des informations et des orientations relatives aux services et avantages destinés au public ;
- une flotte de minibus qui se déplacent dans les zones rurales reculées pour fournir des services publics.

Lancé en janvier 2012, ce projet s'inspire d'expériences comparables menées au Canada, à Singapour et en Australie, et tire parti d'une occasion de réutiliser des capacités déjà installées.

Note: Cette boîte à outils est destinée à aider les pouvoirs publics à mettre en œuvre la *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*. Proposant une comparaison des bonnes pratiques en vigueur dans les pays membres de l'OCDE, ce site peut guider les décideurs dans l'usage des technologies numériques à l'appui de l'innovation, de la transparence et de l'efficience dans le secteur public.
Source : (OCDE[58]) Digital Government Toolkit (http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/home/ ).

### *Les marchés publics, levier stratégique à la poursuite des objectifs gouvernementaux*

Les décideurs peuvent utiliser la commande publique comme un levier stratégique à la poursuite des objectifs publics. Ainsi, « un système de passation des marchés publics bien conçu peut contribuer à la réalisation d'objectifs de politique publique importants tels que la protection de l'environnement, la promotion de l'innovation, la création d'emplois et le développement des petites et moyennes entreprises » (OCDE, 2015[59]). En Australie, par exemple, la politique de passation des marchés autochtones est devenue un levier incroyablement efficace pour stimuler le développement économique des territoires autochtones (voir Encadré 4.2).

### Encadré 4.2. La politique des marchés publics autochtones en Australie

La politique des marchés publics autochtones est une politique à caractère obligatoire du gouvernement australien qui relève des Règles de passation des marchés dans le Commonwealth et qui concerne la passation des marchés. Elle permetaux acheteurs gouvernementaux à s'approvisionner directement auprès des petites et moyennes entreprises (PME) autochtones en utilisant un processus simplifié, mais efficient, d'offre de prix. Cette politique vise à accroître le rythme des achats de façon à contribuer au développement économique et à la création d'entreprises dans les territoires autochtones.

Pour atteindre ces objectifs, la politique s'appuie sur trois composantes :

- un objectif annuel pour le nombre de marchés attribués à des entreprises autochtones ;

- une réserve obligatoire pour les contrats en zones isolées et pour les marchés compris entre 80 000 et 200 000 AUD ;
- un seuil minimal, ayant force obligatoire, de participation autochtone dans les marchés de plus de 7,5 millions AUD dans certains secteurs.

En 2013, selon les déclarations, des marchés du Commonwealth à hauteur de 6 millions AUD avaient été attribués à moins de 30 entreprises autochtones. Depuis l'adoption de cette politique, en 2015, plus de 1 550 entreprises autochtones ont remporté 13 700 marchés, pour un montant de 2.2 milliards AUD.

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par le gouvernement australien dans le cadre du processus de consultation au sujet du Cadre d'action.

En particulier, les pouvoirs publics utilisent de plus en plus la commande publique comme levier stratégique permettant d'obtenir des réalisations plus larges conformes aux ODD. À cette fin, la *Recommandation du Conseil sur les marchés publics* (2015[59]) [OECD/LEGAL/0411] formule les préconisations suivantes à l'intention des pouvoirs publics :

- évaluer l'intérêt d'un recours aux marchés publics en tant que méthode pour contribuer à la réalisation d'objectifs secondaires conformément aux priorités nationales claires ;
- développer une stratégie adaptée pour l'intégration des objectifs secondaires au système de passation de marchés publics ;
- employer une méthode d'analyse d'impact adaptée afin d'évaluer dans quelle mesure la passation de marchés publics permet de contribuer à la réalisation des objectifs secondaires.

### *Nouer des partenariats public-privé (PPP) et des partenariats entre le secteur public et le secteur civil*

Les marchés publics sont des instruments de gouvernance communément utilisés pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques (OCDE, 2007[81]). Ils permettent de partager les fonctions de mise en œuvre des politiques avec d'autres niveaux d'administration et avec des acteurs comme le secteur privé. Le partenariat public-privé (PPP) est l'un des dispositifs contractuels importants à cet égard. Les PPP sont « des accords de long terme entre une administration et un partenaire privé dans le cadre desquels le partenaire privé assure et finance des services publics à partir d'un équipement, avec un partage des risques entre les partenaires. Un PPP peut servir à la prestation de services publics à partir d'un actif d'infrastructure (de type pont ou route) comme à partir d'un actif social (de type hôpital, équipement collectif ou prison). » On trouvera dans la *Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé* (2012[82]) [OECD/LEGAL/0392] des orientations relatives aux trois principaux objectifs de ces partenariats :

- établir un cadre institutionnel clair, prévisible et légitime s'appuyant sur des autorités compétentes et dotées de ressources suffisantes ;
- fonder le choix des partenariats public-privé sur un objectif d'optimisation de la dépense publique ;
- utiliser de manière transparente la procédure budgétaire pour réduire au minimum les risques budgétaires et assurer l'intégrité de la procédure de passation du marché.

Les marchés consistant à partager les fonctions de mise en œuvre peuvent aussi être passés avec des acteurs non privés comme des associations, des organisations de la société civile ou des collectivités locales. Ces partenariats entre secteurs public et civil peuvent permettre une participation directe des parties prenantes à la conception et à la fourniture des services ainsi qu'à la gestion des ressources et des biens publics.

### *Une approche agile et innovante des politiques et services publics*

Comme indiqué tout au long de ce Cadre, l'innovation est essentielle pour trouver de nouvelles solutions et méthodes permettant de faire face à la complexité. Face au dynamisme du contexte de l'action publique, les pays adoptent une approche agile et innovante de la mise en œuvre des politiques publiques et de la fourniture de services publics, par exemple en créant des boucles de rétroaction dès le début du processus de mise en œuvre (OCDE, 2019[72]).

Les méthodes agiles de gestion de projet se concentrent sur des principes tels que la simplicité, la rapidité du cycle d'itérations et une étroite collaboration avec le client. Une approche agile fondée sur la collaboration, par exemple entre des fonctionnaires chargés de planifier l'exécution d'une politique ou d'un service et les usagers potentiels, prévoit des interactions régulières visant à examiner les progrès accomplis et les retours d'information.

De plus, les processus agiles de mise en œuvre des politiques et de fourniture des services peuvent inclure des pratiques telles que la création de prototypes et l'essai par les usagers à un stade précoce (OCDE, 2017[73]), dans le but de mettre sur pied une boucle de rétroaction permettant des améliorations en continu durant le processus de mise en œuvre. L'Observatoire de l'innovation dans le secteur public de l'OCDE (2019) offre quelques exemples d'approches agiles ou innovantes de mise en œuvre :

- *Boîtes à outils et documents d'orientation pour la mise en œuvre*, comprenant des conseils facilement adaptables et des forums de discussion en ligne.
- *Outils de gestion de projet*, tels que cadres de résultats, analyse du chemin critique, diagramme de Gantt et tableau Kanban.
- *Externalisation ouverte (crowdsourcing)*, outil invitant un grand nombre de personnes, en ligne, à traiter rapidement des données et des informations, avec un contrôle de qualité, et plus généralement à accomplir des tâches traditionnellement effectuées par un petit groupe d'employés.
- *Réseaux numériques et communautés de pratique*, dans l'ensemble de la fonction publique – des outils particulièrement importants pour transposer des projets pilotes à une échelle opérationnelle.
- *Cocréation, coproduction et coréalisation*, des approches associant de nombreux utilisateurs à la création de solutions innovantes, de façon à favoriser l'appropriation et à susciter davantage de tolérance en cas de recul éventuel.
- *Laboratoires et unités d'innovation*, favorisant une approche de l'innovation et de la mise en œuvre fondée sur des projets et offrant des espaces pour imaginer de nouvelles façons de faire les choses.
- *Méthodes fondées sur les enseignements de la science comportementale* – une approche inductive de la conception et de l'application des politiques, reposant sur l'expérimentation et les essais pilote, en vue de comprendre le comportement effectif des bénéficiaires des politiques et de tester des solutions possibles avant leur mise en place (OCDE, 2019[74]).
- *Méthodes de conception centrées sur l'usager* – de plus en plus souvent appliquées à la fourniture des services publics, ces approches peuvent aider les fonctionnaires à comprendre comment les individus interagissent avec les systèmes et les processus, et à envisager les citoyens de manière globale, tout en reconnaissant que chaque personne a des souhaits et des besoins spécifiques (OCDE, 2017[75]).
- *Retour sur expérience sans reproches* – une méthode consistant, pour une équipe de mise en œuvre, à revenir sur le déroulement d'un projet ou d'une politique, de manière ouverte et franche.

### *Une approche stratégique de la mise en œuvre des ODD*

La trajectoire de mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies représente un défi d'ampleur pour tous les pays, indépendamment de leur niveau de revenu. Pour réaliser le Programme 2030, les gouvernements doivent trouver de nouveaux moyens de coordination, de consultation et de travail dans l'ensemble des institutions et domaines de l'action publique (OCDE, 2019[47]). Afin de surmonter les problèmes de gouvernance que pose la réalisation des ODD, les pouvoirs publics doivent faire un usage stratégique d'instruments d'action tels que le budget, les marchés publics et la réglementation. Cela implique aussi la conception et la mise en œuvre de politiques et programmes innovants et tournés vers l'avenir (OCDE, 2019[47]).

Depuis 2015, de nombreux pays ont commencé à intégrer et traduire les ODD dans leurs documents d'orientation. Pourtant, même si les pays mentionnent les ODD dans leurs documents de stratégie, les administrations devront se doter de capacités supplémentaires pour intégrer les ODD dans leurs systèmes de gestion quotidiens afin de systématiser la poursuite des ODD dans l'ensemble de l'administration publique et de les atteindre. Si certains pays accomplissent de grands progrès dans ce sens, ce n'est pas le cas de tous. Le Secrétariat a constaté que, dans les pays de l'OCDE, les ODD sont souvent intégrés à un cadre national de performance (71 %), mais le sont moins souvent dans le système budgétaire national (45 %). Il s'agit plus d'un alignement que d'une intégration effective. Les ODD sont devenus un cadre parmi d'autres plutôt qu'une stratégie cohérente qui pourrait changer les mentalités et les méthodes de travail (OCDE, 2018[53]). Les procédures nationales d'établissement et de mise en œuvre du budget peuvent être utilisées pour mieux poursuivre les ODD.

- Si les documents budgétaires reflètent correctement les priorités d'action et la manière dont une allocation effective des ressources peut appuyer la poursuite de ces objectifs, il sera possible, à terme, de mieux mesurer la performance de la mise en œuvre des ODD.
- En instaurant des cadres budgétaires pluriannuels, les pouvoirs publics peuvent aussi promouvoir avec efficacité l'intégration des ODD dans les politiques publiques. S'ils ont recours à une planification budgétaire pluriannuelle et à des cadres de planification, les décideurs peuvent faire en sorte que les objectifs des politiques publiques ne soient pas seulement poursuivis à court et moyen termes, mais à long terme, au-delà de l'horizon du cycle électoral.
- En outre, les pays de l'OCDE, entre autres, ont récemment commencé à utiliser des stratégies reposant sur la passation des marchés publics pour s'assurer que les achats de biens, de services et de travaux par les collectivités et entreprises publiques concordent bien avec la poursuite des ODD.

En assurant une bonne coordination sur l'ensemble de l'administration et en veillant à la cohérence des politiques publiques, les gouvernements peuvent mettre en place une approche intégrée de la mise en œuvre des ODD.

- Compte tenu du caractère intégré du Programme 2030, les administrations doivent travailler au décloisonnement des politiques publiques et formuler des objectifs à long terme qui relient différents secteurs et domaines de l'action publique. Une approche couvrant l'ensemble de l'administration est particulièrement importante pour la mise en œuvre.
- Étant donné l'étendue de la portée des ODD et les incitations, pour certaines parties prenantes, à sélectionner les objectifs les plus faciles et les moins coûteux à mettre en œuvre, une solide coordination de l'action publique, surtout à partir du centre de gouvernement, est décisive pour assurer la cohérence de l'action publique et pour relever les complexes défis que représentent les ODD pour les pouvoirs publics (OCDE, 2019[47]).
- D'après l'ONU-DAES et le CEPA des Nations Unies, la coordination par le centre de gouvernement est l'une des plus importantes stratégies pour instaurer une approche intégrée de la mise en œuvre des ODD (Nations Unies, 2018[6]).

Aux fins d'examiner comment les politiques et les ressources allouées à la réalisation des ODD atteignent leur but, le suivi-évaluation (S&E) constitue un outil important à la disposition des responsables publics (l'évaluation fait l'objet d'un examen plus approfondi au chapitre 5). Cet outil revêt une importance particulière eu égard à la nature complexe et interdépendante des ODD. Un robuste dispositif de S&E est important pour :

- Repérer les obstacles à la mise en œuvre ;
- Renforcer les liens entre les programmes à court terme, d'une part, et les politiques et réalisations stratégiques, d'autre part ;
- Faire savoir au public et à la société civile si (et à quel point) les pouvoirs publics progressent vers la réalisation des différentes cibles constituant les ODD.

Il demeure néanmoins plusieurs difficultés, par exemple concernant la capacité de l'administration à collecter des données fiables avec un bon rapport coût-efficacité et à garantir que les informations recueillies sont gérées de manière efficace. De plus, les pouvoirs publics doivent trouver de nouveaux moyens de publier les informations pertinentes et de collaborer avec les principales parties prenantes extérieures à l'administration (citoyens, ONG, parlement, etc.) au sujet de la performance à l'égard des ODD (OCDE, 2019[47]).

## Questions essentielles à examiner

- Les pouvoirs publics s'emploient-ils activement à promouvoir et encourager les valeurs d'une bonne gestion de la fonction publique, par exemple sous forme de codes de conduite, pour prévenir spécifiquement les problèmes de corruption et de détournement de ressources publiques durant le processus de mise en œuvre ?
- L'administration a-t-elle une stratégie d'utilisation cohérente et intégrée des technologies numériques – dans les fonctions administratives comme à l'interface avec l'usager – pour façonner la mise en œuvre des politiques publiques dans tous les domaines de l'action publique et à tous les niveaux d'administration ?
- Le système de passation des marchés publics comporte-t-il des mécanismes visant à renforcer la transparence ? L'administration envisage-t-elle d'adopter des modalités de passation des marchés par voie électronique ?
- Votre pays encourage-t-il activement, et explicitement, l'adoption d'approches innovantes et agiles pour la mise en œuvre des politiques et services publics ?
- Une institution importante a-t-elle été chargée de conduire le processus d'intégration des ODD dans la formulation des stratégies nationales, leur mise en œuvre, leur évaluation et les comptes rendus sur les progrès accomplis ? Cette institution veille-t-elle à ce que la stratégie nationale de réalisation des ODD reflète les circonstances régionales spécifiques présentes dans le pays ?
- Existe-t-il dans votre pays des mécanismes robustes de coordination entre les différents domaines de l'action publique et unités administratives, et cela crée-t-il des incitations à promouvoir la coordination interministérielle et interorganismes à la poursuite des ODD, sous la forme, par exemple, de cibles financières ou de performance individuelle ou collective ?
- Des évaluations sont-elles régulièrement menées pour recenser et évaluer les effets positifs et négatifs potentiels des mesures et règles proposées sur le développement durable ?

## Suivi de la performance

Le suivi de la performance est le « processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action [ou d'une réforme] en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués » (OCDE, 2016[23]). C'est un outil critique pour informer les administrations quant à leur progression sur leur trajectoire vers les objectifs définis.

Le suivi de la performance de la gouvernance et de l'action publique est essentiel pour garantir la bonne mise en œuvre d'une politique publique. Contrairement à l'évaluation des politiques publiques, qui vise à analyser la mise en œuvre d'une intervention pour déterminer son incidence sur les résultats et les réalisations (voir chapitre 5), le suivi est essentiellement un outil descriptif qui aide les responsables publics à suivre les progrès accomplis et à procéder aux ajustements parfois nécessaires en phase de mise en œuvre pour s'assurer que l'intervention est en bonne voie d'atteindre les objectifs qui ont motivé son adoption. Les liens entre les objectifs stratégiques du gouvernement, la dépense publique et des objectifs de performance clairs revêtent une importance encore plus grande tandis que les pays s'efforcent de traduire le Programme 2030 dans leur contexte national (OCDE, 2019[47]). Le suivi peut aider les gouvernements à déterminer comment leurs décisions favorisent la réalisation des ODD en cohérence avec les priorités nationales. Les données issues du suivi de la performance des politiques publiques peuvent être exploitées pour **planifier, prendre des décisions et améliorer la performance**, par exemple par l'analyse de données sur le contexte, les problèmes ou les besoins de l'action publique lors de la préparation d'une intervention des pouvoirs publics, de décisions sur l'allocation des ressources ou du choix entre différentes options (OCDE, 2017[59]). Le **suivi de l'action publique** peut en outre être utilisé comme outil complémentaire pour améliorer les processus de mise en œuvre et le fonctionnement des organisations, en vue, notamment, de gagner en efficience ou de mieux utiliser les capacités institutionnelles. À terme, il est **garant, pour les différentes parties prenantes, de transparence** sur des questions telles que l'utilisation des ressources, les processus internes, les résultats et les retombées d'une politique publique (OCDE, 2017[59]).

À long terme, les données et les informations accumulées pendant la mise en œuvre grâce au suivi peuvent compléter les conclusions de l'évaluation pour, conjointement à celle-ci (examinée au chapitre suivant), éclairer **la formulation et la prise de décision** dans le cadre d'autres interventions publiques, par exemple, la budgétisation éclairée par la performance. Le suivi de l'action publique peut être utilisé pour recenser les points nécessitant plus amples examen et évaluation, en tant que fondement d'examens reposant sur des données, dans lesquels des débats qualitatifs aident à replacer dans leur contexte les progrès accomplis au regard des indicateurs, ce qui permet alors aux organisations d'ajuster les indicateurs clés de performance existants ou à en fixer de nouveaux.

Quel que soit le domaine d'action publique ou de gouvernance, les responsables doivent décider des éléments qui seront suivis et comment ceux-ci peuvent être étudiés. À cet égard, l'OCDE et l'Union européenne, au travers de l'initiative conjointe SIGMA, qui fournit des conseils à partir de l'expérience des Membres de l'UE et de l'OCDE, ont défini des Principes d'administration publique qui formulent notamment des orientations pour un suivi constructif (SIGMA, 2017[5]). Les gouvernements pourraient donc :

- Assortir les réformes d'objectifs et de cibles figurant dans les documents de planification.
- Définir, dans les documents de planification, un ensemble d'indicateurs de performance (alignés sur les objectifs) qui permettent de suivre les progrès accomplis dans l'exécution des réformes.
- Veiller à ce que les indicateurs de performance soient mesurables et pertinents eu égard aux objectifs, et encourager les dispositions de redevabilité entre institutions et responsables concernés.
- Mettre en place un système de collecte de données pour tous les indicateurs recensés, de façon à fournir aux ministres et hauts fonctionnaires des données à jour et exactes.

- Établir un rapport d'étape au moins tous les deux ans ; veiller à ce qu'il soit accessible au public et qu'il serve de base à un examen de la mise en œuvre au niveau politique et de la haute administration.
- Instaurer de solides processus centraux d'orientation et d'examen de la stratégie. Associer la société civile et le monde des affaires au processus de suivi et d'examen en assurant la transparence et l'accès à l'information, et leur permettre de fournir des contributions relatives à la performance et aux difficultés de la mise en œuvre.

Le suivi de la participation sociale et les mécanismes de surveillance par la société civile peuvent jouent un rôle important dans le suivi. La *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique* (2017[11]) [OECD/LEGAL/0435] met en lumière le rôle des organisations « sentinelles », des groupes de citoyens, des organisations syndicales et des médias indépendants dans la promotion de la redevabilité.

Un bon système de suivi repose sur des données de qualité, complètes et détaillées. C'est pourquoi un système de statistiques nationales de grande qualité fait partie intégrante de toute stratégie de suivi, de même que des bases de données et registres à jour, qui communiquent entre eux et ventilent les données au niveau désiré. Ces dernières années sont apparues diverses pratiques de suivi plus prospectives, qui appliquent des approches de type secteur public guidé par les données. Un secteur public fondé sur l'usage des données est l'une des six dimensions recensées dans la *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales* (OCDE 2014[31]) [OECD/LEGAL/0406], qui souligne l'importance des données en tant que catalyseur fondamental au sein du secteur public, œuvrant conjointement pour prévoir les besoins, concevoir la prestation des services, comprendre les changements et y répondre. D'après le projet de rapport sur un secteur public guidé par les données (OCDE, 2019[60]), celui-ci génère, dans le contexte du suivi, un environnement dans lequel les données sur les interventions des pouvoirs publics sont disponibles en temps réel. Le fait que les données dont les décideurs ont besoin soient disponibles et accessibles plus fréquemment leur évite d'attendre les mises à jour mensuelles ou trimestrielles dans une large gamme de domaines de l'action publique. En conséquence, l'administration bénéficie d'une meilleure vision de l'action publique et peut apporter rapidement les ajustements nécessaires à court terme, qui apporteront des avantages à moyen et long terme.

### *Suivi des priorités de l'action publique dans l'ensemble de l'administration*

Le suivi des priorités stratégiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration est devenu l'une des principales responsabilités du centre de gouvernement, qui veille ainsi à ce que les objectifs opérationnels et stratégiques soient atteints et que les politiques soient mises en œuvre de manière efficace et coordonnée (OCDE, 2018[32]).

À cet égard, comme indiqué au chapitre 2, le centre de gouvernement, dans les pays de l'OCDE, s'attache de plus en plus à surveiller la cohérence des politiques publiques ainsi que leur impact, afin d'améliorer la coordination de politiques multidimensionnelles et de mettre en lumière, à l'intention des parties prenantes, les progrès accomplis et les résultats obtenus.

L'enquête de l'OCDE sur l'organisation et les fonctions des centres de gouvernement (2017) montre que les tâches de suivi susmentionnées sont de plus en plus souvent assurées par des équipes spécialement chargées du suivi – unités chargées des résultats et réalisation, ou des projets gouvernementaux, ou encore de la coordination au sein de l'administration – et dotées de différentes capacités (OCDE, 2018[32]). Les unités de réalisation, par exemple, aident les ministères à collecter des données relatives à différentes priorités d'action en répertoriant toutes les composantes du processus de mise en œuvre, et apportent un appui en définissant des indicateurs clés de performance et des objectifs d'action qui mettent en relation les informations sur la performance à l'échelle de plusieurs stratégies interdépendantes, portant sur un seul ou plusieurs secteurs. Néanmoins, les unités de réalisation et la « résultologie » ont leurs limites. Ainsi, en l'absence de soutien politique suffisant, de mission clairement définie et de mécanisme efficace d'ajustement des attentes, ces unités peuvent produire des résultats mitigés (Gold, 2017[61]).

Si les unités de réalisation peuvent être un outil stratégique utile, elles doivent adopter une démarche couvrant l'ensemble de l'administration pour suivre et évaluer la performance de l'action publique. Afin de relier les politiques publiques à l'accomplissement des réalisations recherchées, les indicateurs clés de performance, un ensemble par définition composite, doivent couvrir toute une palette d'indicateurs de moyens, intermédiaires (processus, production) et de réalisation ou d'impact. Les unités de réalisation et les indicateurs clés de performance doivent être soigneusement adaptés au cadre institutionnel du pays afin de maximiser leur utilité au fil du temps.

### *Suivi de la performance financière et de l'exécution du budget*

Les pays Membres de l'OCDE ont mis sur pied différentes capacités de suivi pour veiller à l'efficience de l'action publique. Assurer le suivi de la performance financière des administrations et de l'exécution du budget peut aider les pouvoirs publics à évaluer l'efficacité des dépenses publiques au regard des objectifs stratégiques, et à ajuster les dotations financières en cas de difficultés imprévues au niveau de la mise en œuvre ou de dépenses mal avisées. À cet effet, il convient de fixer des objectifs de performance clairs ainsi que des mécanismes de contrôle suffisants, pour que les hauts fonctionnaires puissent assurer le suivi de la performance. Il faut mettre clairement en évidence les liens existant entre les objectifs stratégiques du gouvernement (tels que formulés, par exemple, dans ses plans de développement pluriannuels) et les chapitres du budget national où apparaissent les résultats en matière de dépenses.

Ces liens revêtent une importance particulière à l'heure où les pays s'efforcent de traduire les ODD dans leur contexte national à l'aide d'une triangulation entre les ODD, les objectifs de la planification stratégique nationale et les secteurs de dépenses du budget national (OCDE, 2019[47]). Les pays peuvent alors aligner leurs objectifs stratégiques nationaux (reflétant désormais les ODD) et les secteurs de dépenses du budget national. Cette démarche peut permettre aux gouvernements de déterminer si leurs dotations financières et décisions de dépenses font progresser le pays sur la voie de la réalisation des ODD tout en tenant compte des priorités et objectifs de développement nationaux.

La *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire* (OCDE 2015[48]) [OECD/LEGAL/0410] invite les pouvoirs publics à « planifier, gérer et surveiller activement l'exécution du budget » et à s'assurer que la performance fait partie intégrante du processus budgétaire. À cette fin, la Recommandation préconise aux Adhérents d'utiliser « des informations sur la performance qui :

- se limitent à un petit nombre d'indicateurs pertinents pour chaque programme ou domaine d'action des pouvoirs publics ;
- soient claires et faciles à comprendre ;
- fassent ressortir clairement le lien avec les objectifs stratégiques de l'administration tout entière ;
- permettent d'évaluer les résultats par rapport aux objectifs fixés et d'établir une comparaison sur la base de repères internationaux ou autres. »

En outre, la *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire* (OCDE 2015[48]) [OECD/LEGAL/0410] appelle les pouvoirs publics à « assurer l'existence d'un débat inclusif, participatif et réaliste sur les choix budgétaires, en facilitant la participation des parlements, des citoyens et des organisations de la société civile (...). » Les citoyens peuvent aussi jouer un rôle dans le suivi de l'exécution du budget. À cette fin, la *Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire* suggère 1) de placer les informations sur le budget à la disposition du public ; 2) d'utiliser les données ouvertes à l'appui de la transparence budgétaire ; et 3) de rendre le budget plus inclusif et participatif (OCDE, 2017[62]).

Par ailleurs, les pays pourraient améliorer leurs efforts de suivi par exemple en développant, si nécessaire, les capacités de surveillance de l'autorité budgétaire centrale et des ministères et en articulant le budget national autour de domaines de résultats composites et multidimensionnels. Les ISC peuvent aussi jouent un rôle important en menant des audits de performance destinés à éclairer les décideurs. Les pouvoirs

publics pourraient ainsi mesurer l'impact de leurs décisions de dépenses en regard des réalisations stratégiques figurant dans la stratégie nationale (et dans les ODD).

### *Mesurer la performance de la réglementation et en assurer la mise en œuvre*

Dans de nombreux pays de l'OCDE, la mesure de la performance de la réglementation est un outil d'amélioration de l'action et des services publics, car elle aide les pouvoirs publics à mettre en évidence des obstacles spécifiques et améliorer l'ensemble de la réglementation, mais aussi, dans certains secteurs, par exemple, à réduire les coûts de mise en conformité, à dégager un maximum d'avantages nets et à s'assurer que la réglementation est transparente et accessible aux citoyens (voir le chapitre 3). De plus, les réussites immédiates peuvent être mesurées et communiquées directement dans le cadre du processus de mise en œuvre. La *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (2012[27]) [OECD/LEGAL/0390] recommande aux Membres de « mettre en place des mécanismes et des institutions pour exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et mettre en œuvre la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation. »

Améliorer la mise en œuvre et le respect de la réglementation est une préoccupation partagée par tous les pays membres de l'OCDE (OCDE, 2018[63]). C'est un sujet qui a longtemps été un domaine de recherche peu exploré, en dépit du rôle clé que joue une bonne application de la réglementation dans la vie des citoyens.

L'inspection est l'un des moyens les plus utilisés pour contrôler le respect de la réglementation et pour s'assurer de la conformité avec la réglementation. La manière dont les inspections sont planifiées, ciblées et communiquées, ainsi que les normes déontologiques et l'indépendance des inspecteurs dans la conduite de leur mission sont des facteurs décisifs que les pouvoirs publics pourraient prendre en compte pour s'assurer que la réglementation est effectivement appliquée. À cet égard, le Secrétariat a formulé onze principes représentant « un dispositif efficace et efficient d'application de la réglementation et d'inspections en vue d'atteindre le plus haut degré de conformité et de permettre à la réglementation de porter tous ses fruits (OCDE, 2014[64]) :

- *Une mise en application fondée sur l'observation*. Décider de ce qu'il convient d'inspecter et comment devrait dépendre d'observations tangibles et les résultats devraient être évalués régulièrement.
- *Sélectivité*. Promouvoir le respect de la réglementation et appliquer les règles devraient être le rôle des acteurs du marché, du secteur privé, de la société civile et des tribunaux lorsque c'est possible.
- *Prise en compte des risques et proportionnalité*. La mise en application doit tenir compte des risques et être proportionnée.
- *Une réglementation adaptée*. Les mesures d'inspection et de contrôle devraient être modulées en fonction du profil et du comportement de chaque entreprise.
- *Une vision à long terme.* En matière de contrôle et d'inspections, les gouvernements devraient adopter des politiques et mécanismes institutionnels articulés avec des objectifs précis et une feuille de route à long terme.
- *Coordination et consolidation*. La réduction des redondances et des chevauchements permettra de faire un meilleur usage des ressources publiques, d'alléger la charge imposée aux entités contrôlées et de maximiser l'efficacité.
- *Transparence de la gouvernance*. Les structures de gouvernance et les politiques des ressources humaines dans l'optique de l'application de la réglementation devraient favoriser la transparence, le professionnalisme et un mode de gestion axé sur les résultats.

- *Intégration de l'information*. Les technologies de l'information et de la communication devraient être mises à profit pour maximiser la prise en compte des risques, la coordination et le partage des informations – ainsi que pour une utilisation optimale des ressources.
- *Clarté et équité des procédures*. Il convient d'adopter des dispositions cohérentes pour organiser les inspections et la mise en application, et de les faire connaître, et d'énoncer clairement les droits et les obligations des agents publics et des entreprises.
- *Promouvoir le respect de la réglementation*. Il faut promouvoir la transparence et le respect de la réglementation en recourant à divers instruments appropriés tels que lignes directrices, boîtes à outils et listes de points à vérifier.
- *Professionnalisme*. La formation et l'encadrement des inspecteurs devraient garantir le professionnalisme, l'intégrité, la constance et la transparence.

### *Construire de robustes indicateurs sur la gouvernance*

On l'a vu, les indicateurs de performance constituent un outil capital pour que les pouvoirs publics puissent mesurer les progrès accomplis vers la réalisation des ODD nationaux stratégiques. Certains de ces indicateurs peuvent montrer dans quelle mesure les réformes gouvernementales ont permis d'améliorer la capacité du gouvernement à atteindre les objectifs de développement du pays. En particulier, la traduction des ODD en objectifs nationaux assortis de robustes indicateurs de gouvernance permet aux pouvoirs publics de refléter les ODD dans leurs plans stratégiques (OCDE, 2019[47]). Les responsables politiques sont constamment appelés à déterminer quels éléments d'une politique devraient faire l'objet d'un suivi et à décider des indicateurs à employer pour ce faire. De nombreux pays membres de l'OCDE utilisent des indicateurs conformes aux critères SMART : spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et assortis d'un délai. Une typologie des indicateurs de gouvernance établit les distinctions suivantes.

- Un *indicateur de moyens* mesure la quantité et le type de ressources – personnel, fonds, temps, matériel, etc. – que l'administration investit pour atteindre un objectif spécifique de l'action publique.
- Un *indicateur de processus* renvoie aux procédures effectivement employées, et va souvent de pair avec une évaluation de l'efficacité des acteurs concernés.
- Un *indicateur de production* porte sur la quantité, le type et la qualité des biens ou services produits par une politique publique. Il peut inclure des cibles opérationnelles comme le nombre de réunions tenues.
- Un *indicateur de réalisations ou d'impact* mesure les effets et changements stratégiques produits par la mesure mise en œuvre. Un indicateur de réalisation concerne souvent un effet à court terme ou immédiat, tandis qu'un indicateur d'impact décrit les effets à long terme.

#### Encadré 4.3. Vers l'élaboration d'un cadre permettant d'évaluer la pertinence et la robustesse des indicateurs de la gouvernance publique

À partir des travaux menés par l'OCDE sur les indicateurs de gouvernance, Lafortune et al. (2017) ont proposé des critères permettant d'évaluer la pertinence et la robustesse des indicateurs de la gouvernance publique.

La *pertinence* correspond au degré auquel les indicateurs remplissent une fonction claire et fournissent des informations utiles, qui peuvent guider les réformes du secteur public. Ces indicateurs sont principalement établis à l'intention des décideurs. Pour être utiles et pertinents, il est fondamental que les jeux d'indicateurs fournis soient :

- *dignes d'action* : un indicateur doit mesurer une grandeur qui est importante et qui a un sens pour les décideurs et pour la société ;
- *exploitables* : les pouvoirs publics doivent savoir quelles mesures prendre pour améliorer leur performance ; les indicateurs doivent fournir des éclairages utiles et informatifs sur le type de réforme que le pays devrait mener ;
- *comportementaux* : bien qu'ils mesurent l'existence de directives, de lois et d'autres documents institutionnels, pour autant que des informations existent quant au cadre juridique en place, ce qui compte réellement, c'est la question de savoir si ces textes sont effectivement appliqués (production) et à quelles réalisations ou incidences ils donnent lieu. Par conséquent, pour contribuer efficacement aux réformes du secteur public, les indicateurs devraient généralement mesurer des faits, pratiques et mises en œuvre effectifs et observables (de facto).

La *robustesse* correspond à la solidité statistique des indicateurs. À cet égard, les auteurs décrivent deux caractéristiques principales :

- la *validité* : un indicateur valable mesure précisément le concept qu'il est destiné à mesurer ;
- la *fiabilité* : la mesure doit produire des résultats homogènes lorsqu'elle est appliquée de façon répétée à des populations et contextes différents, et même lorsqu'elle est évaluée par des personnes différentes à différents moments. À cet égard, l'indicateur produit-il des résultats stables pour différentes populations et circonstances ?

Source : Lafortune, G., Gonzalez, S., et Lonti, Z. (2018[65]), « Government at a Glance: A Dashboard Approach to Indicators », in *The Palgrave Handbook of Indicators of Global Governance*, Palgrave Macmillan, Cham.

### Encadré 4.4. La stratégie allemande de développement durable

La stratégie allemande de développement durable, formulée en 2016, permet au gouvernement allemand de suivre les progrès accomplis vers la réalisation du Programme 2030 des Nations Unies. Cette stratégie se compose de 66 cibles et indicateurs nationaux qui couvrent les 17 ODD et respectent les Principes d'administration publique définis par l'initiative SIGMA.

L'Office fédéral de la statistique établit un rapport bisannuel sur les indicateurs qui analyse l'état d'avancement au regard des objectifs et illustre chaque résultat par une icône météo. Ces rapports sont rendus publics et suscitent beaucoup d'attention et de discussion dans le public.

Source : Exemple de pratique nationale communiqué par le gouvernement allemand dans le cadre du processus de consultation au sujet du Cadre d'action.

Le chapitre 5 abordera la question de savoir comment les pouvoirs publics font un usage stratégique de l'évaluation des politiques publiques pour en déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience, l'efficacité, l'impact et la durabilité, à l'appui d'une série d'objectifs de gouvernance.

## Questions essentielles à examiner

- Le gouvernement a-t-il pris des initiatives spécifiques pour que les informations et données sur la performance alimentent un mécanisme de suivi stratégique ?
- Votre pays s'attache-t-il à transposer les ODD des Nations Unies dans la planification nationale ? Aligne-t-il les objectifs de la planification stratégique nationale, reprenant les ODD, sur les secteurs de dépenses du budget national d'une manière qui lui permettra de mesurer l'incidence des dépenses sur la poursuite de ses objectifs dans le contexte de ses efforts pour mettre en œuvre les ODD ?
- Comment les résultats du suivi sont-ils utilisés pour améliorer la prise de décision, et notamment les hauts fonctionnaires sont-ils autorisés à suivre la performance financière et l'exécution du budget et à relier cette performance à la poursuite des stratégies financées par le budget ?
- Les mécanismes nécessaires sont-ils en place pour assurer la conformité réglementaire et surveiller la mise en application de la réglementation en regard des résultats obtenus ?
- La transparence et les mécanismes d'accès à l'information publique jouent-ils un rôle dans le suivi de la performance ?
- Le suivi d'une politique ou d'une réglementation est-il systématiquement envisagé au moment où celles-ci sont formulées ?

## Ressources complémentaires

Instruments juridiques de l'OCDE :

- Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (2019)[OECD/LEGAL/0445]
- Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire (2015) [OECD/LEGAL/0410]
- Recommandation du Conseil sur les marchés publics (2015) [OECD/LEGAL/0411]
- Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales (2014) [OECD/LEGAL/0406]
- Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (2012) [OECD/LEGAL/0390]
- OECD Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships [OECD/LEGAL/0392]

Autres instruments pertinents de l'OCDE :

- OECD Toolkit Navigator
- OECD Delivering Better Policies Through Behavioural Insights: New Approaches, (2019)
- Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation (2018)
- OECD Embracing Innovation in Government: Global Trends (2018)
- OECD Framework for the Governance of Infrastructure (2017)
- OECD Public Governance Review: Skills for a High Performing Civil Service (2017)
- Principes d'administration publique SIGMA (2017)
- OECD Comparative Study: Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas (2016)
- OECD Public Procurement Toolbox (2016)
- OECD Centre Stage, Driving Better Policies from the Centre of Government (2014)

- Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation, Contrôle et mise en œuvre de la réglementation (2014)

## Références


Gold, J. (2017), Tracking delivery Global trends and warning signs in delivery units, Institute for Government, Londres. [61]

Lafortune, G., S. Gonzalez et Z. Lonti (2018), « Government at a Glance: A Dashboard Approach to Indicators », in *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*, Springer International Publishing, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-62707-6_9. [65]

Nations Unies (2018), *Principes de gouvernance efficace au service du développement durable*, Conseil économique et social, Documents officiels 2018, Supplément n° 24, E/2018/44-E/C.16/2018/8, para. 3. [6]

OCDE (2019), *Delivering Better Policies Through Behavioural Insights: New Approaches*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/6c9291e2-en. [74]

OCDE (2019) *Digital Government Toolkit - Organisation for Economic Co-operation and Development*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/ (consulté le 7 octobre 2019). [58]

OCDE (2019), *Governance as an SDG Accelerator : Country Experiences and Tools*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/0666b085-en. [47]

OCDE, (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/059814a7-en. [60]

OCDE (2019), *How do we Make it Happen?: Implementing Public Sector Innovation*, Observatoire sur l'innovation dans le secteur public, Éditions OCDE, Paris. [72]

OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, OCDE, Paris. [9]

OCDE (2018), *Boîte à outils de l'OCDE sur le contrôle et la mise en œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/boite-a-outils-de-l-ocde-sur-le-controle-et-la-mise-en-uvre-de-la-reglementation_705e3dc1-fr. [63]

OCDE (2018), *Centre Stage 2*, Centres de gouvernement de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris. [32]

OCDE (2018), OECD Budget Practices and Procedures Survey, Questions 32 and 36, Éditions OCDE, Paris. [53]

OCDE (2017), *Concept note - Towards Open Government Indicators: Framework for the Governance of Open Government (GOOG) index and the checklist for open government impact indictors*, OCDE, Paris, document non publié. [59]

OCDE (2017), *Embracing Innovation in Government Global Trends*, Éditions OCDE, Paris. [75]

OCDE (2017),*Fostering Innovation in the Public Sector*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en . [73]

OCDE (2017), *Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire: Mesures pratiques en faveur de l'ouverture, de l'intégrité et de la responsabilité dans la gestion financière publique*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panoplie-des-instruments-de-la-transparence-budgetaire_9789264293335-fr (consulté le 7 octobre 2019). [62]

OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris. [11]

OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, Éditions OCDE, Paris. [49]

OCDE (2016), *Gouvernement ouvert : contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris. [23]

OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire*, OCDE, Paris. [48]

OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur les marchés publics*, OCDE, Paris. [59]

OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*, OCDE, Paris. [31]

OCDE (2014), *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation : Contrôle et mise en œuvre de la réglementation*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/principes-de-bonnes-pratiques-de-l-ocde-pour-la-politique-de-la-reglementation_9789264208926-fr. [64]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/reformereg/ (consulté le 4 octobre 2019). [27]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, OCDE, Paris. [82]

OCDE (2007), *Régions et gouvernement central : Des contrats pour le développement régional*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264007680-fr. (consulté le 14 octobre 2019). [81]

SIGMA (2017), *Principes d'administration publique,* édition 2017, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-%20Overview-Fr.pdf (consulté le 4 octobre 2019). [5]

# 5 Vers une évaluation robuste des politiques publiques

Ce chapitre évoque l'importance de l'évaluation des politiques publiques, et propose des outils et des stratégies pour promouvoir et produire des évaluations de grande qualité. À la différence du suivi de l'action publique, l'évaluation des politiques publiques vise à analyser les liens qui existent entre l'action des pouvoirs publics et les effets produits. L'évaluation des politiques publiques peut donc renforcer la qualité de la prise de décision et déboucher sur des conseils sur mesure visant à améliorer la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. En dépit de ces constats et malgré une forte volonté politique, les éléments recueillis par l'OCDE semblent montrer que cette évaluation constitue souvent le maillon faible du cycle des politiques publiques, et que les pays rencontrent encore beaucoup de difficultés pour la promouvoir. La première section du chapitre fournit des orientations sur la marche à suivre pour mettre en place un cadre institutionnel et promouvoir la qualité et l'utilisation des évaluations. La section suivante met en relief la nécessité d'examiner les effets de la réglementation.

Évaluer la performance et les résultats aide à comprendre pourquoi certaines politiques fonctionnent et d'autres non. En produisant, en utilisant et en encourageant la production d'observations concrètes sur la performance des politiques, l'évaluation de l'action publique favorise la qualité de la prise de décision (chapitre 2) tout en fournissant des conseils adaptés pour améliorer la formulation des politiques (chapitre 3) et leur mise en œuvre (chapitre 4). L'évaluation de l'action publique, aux côtés d'autres pratiques, telles que l'intégration, au sein des procédures d'exécution des politiques, du retour d'information des usagers et du personnel, permet un usage stratégique des **boucles de rétroaction dans le processus d'élaboration des politiques aux fins d'améliorer la performance** de l'action publique, parce qu'elle établit un lien entre les résultats, les impacts et les décisions des responsables publics (dimension d'apprentissage), mais aussi entre l'administration et les bénéficiaires (mise en valeur de l'obligation de rendre compte).

L'évaluation des politiques publiques consiste à fournir une appréciation structurée et objective d'une réforme ou une politique en cours ou terminée. Elle a pour but d'en déterminer, entre autres, la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience, l'efficacité, l'impact et la durabilité[1]. À la différence du suivi de l'action publique – lequel, comme expliqué au chapitre 4, est pour l'essentiel une démarche descriptive –, l'évaluation des politiques publiques consiste à analyser les liens existant entre les interventions des pouvoirs publics et les effets produits. Elle se propose d'approfondir la compréhension des réussites et des échecs en tant que but en soi, mais aussi comme un moyen de rectifier le cap et d'améliorer la performance afin d'obtenir des résultats et des réalisations de meilleure qualité.

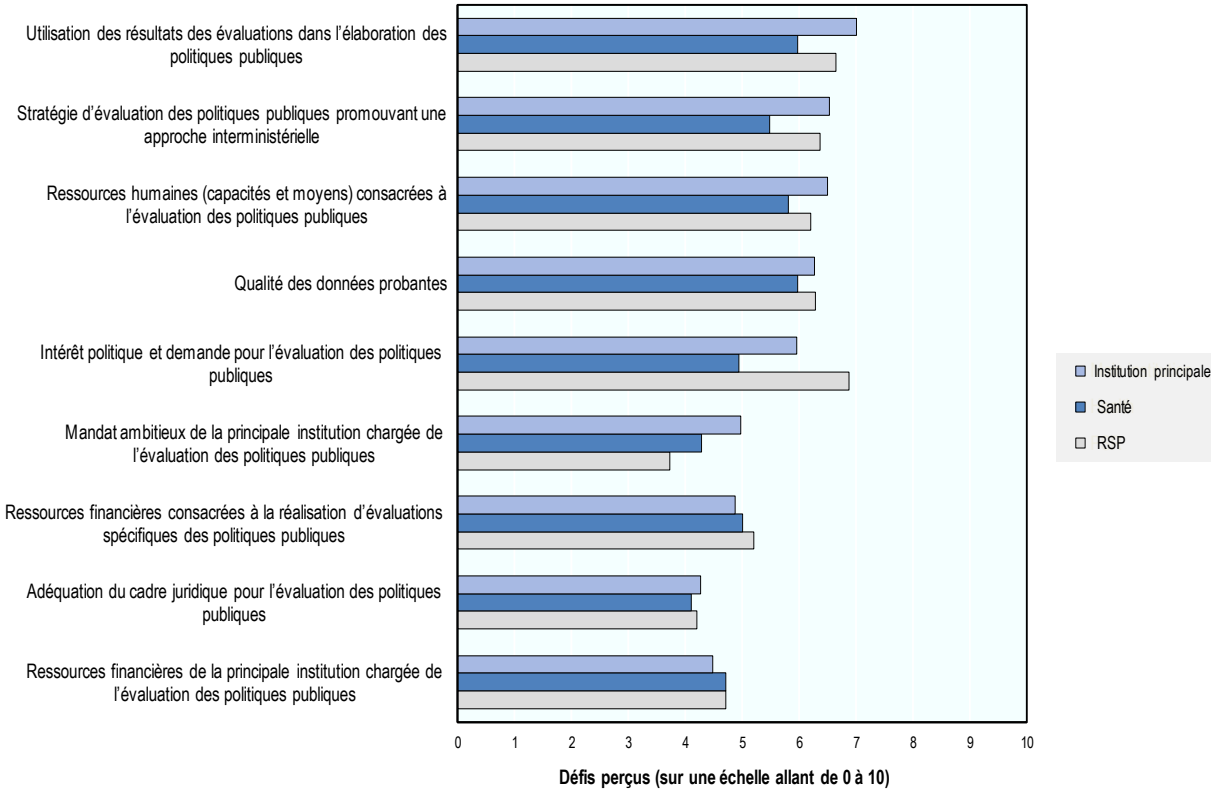
Des systèmes robustes d'évaluation des politiques publiques impliquent d'intégrer pleinement les évaluations au cycle de l'action publique ; de mener des évaluations rigoureuses et systématiques ; de veiller à ce que les résultats soient mis à profit par les décideurs ; et de rendre les informations facilement accessibles au public (Lázaro, 2015[66]). De plus, les méthodes d'évaluation doivent être prises en considération durant les phases de formulation et de conception des politiques, et intégrées dans une approche globale afin que les informations et données requises pour une évaluation efficace puissent être collectées lors de la phase de mise en œuvre. L'évaluation de l'action publique doit être intégrée à la conception des stratégies de mise en œuvre des ODD (OCDE, 2019[47]). Pourtant, rares sont les pays qui ont mis sur pied un mécanisme d'évaluation des accomplissements au titre des ODD. L'intégration systématique des ODD et du Programme 2030 constitue donc un élément important à inscrire au programme de l'action publique pour tous les pays qui participent à la conception et à la poursuite des ODD.

Compte tenu de l'importance globale et des avantages de l'évaluation des politiques publiques, plusieurs Recommandations de l'OCDE – comme celles qui concernent le gouvernement ouvert et l'intégrité publique – soulignent l'intérêt que présente la réalisation d'évaluations. En particulier :

- La *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (OCDE, 2012[27]) [OECD/LEGAL/0390] invite les pouvoirs publics à « procéder à l'examen systématique des réglementations importantes en vigueur au regard d'objectifs clairement définis, compte tenu notamment des coûts et avantages, afin de s'assurer que la réglementation reste à jour, justifiée, cohérente et efficace par rapport à son coût, et qu'elle répond aux objectifs de politique recherchés. »
- La *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire* (OCDE, 2015[48]) [OECD/LEGAL/0410], quant à elle, enjoint les responsables publics à « s'assurer que la performance, l'évaluation et l'optimisation des ressources [fassent] partie intégrante du processus budgétaire ». À cette fin, la Recommandation suggère aux pays d'évaluer et d'examiner « les programmes de dépenses (y compris les dépenses de personnel et dépenses fiscales connexes) de façon objective, systématique et régulière, pour éclairer l'affectation des ressources et la redéfinition des priorités au sein des ministères fonctionnels ainsi qu'à l'échelle de l'administration dans son ensemble. »

Néanmoins, l'évaluation des politiques publiques constitue très souvent le maillon le plus faible du cycle des politiques publiques, et les pays rencontrent encore beaucoup de difficultés pour promouvoir l'évaluation des politiques (voir le Graphique 5.1).

## Graphique 5.1. Difficultés actuellement rencontrées par les administrations dans la promotion de l'évaluation des politiques publiques




*Note* : Pour l'institution principale, n=42 (35 pays membres de l'OCDE). Pour le ministère de la Santé, n=31 (28 pays de l'OCDE). Neuf pays (dont sept de l'OCDE) n'ont pas participé à cette enquête. De plus, deux pays (dont un de l'OCDE) ne sont pas inclus dans cet échantillon, car ils ont répondu qu'aucune des politiques relevant de la responsabilité de leur institution n'était évaluée. Pour les ministères chargés de la réforme du secteur public (RSP), n=25 (20 pays de l'OCDE). Onze pays (dont dix de l'OCDE) n'ont pas participé à cette enquête. De plus, deux pays (dont un de l'OCDE) ne sont pas inclus dans cet échantillon, car ils ont répondu qu'aucune des politiques relevant de la responsabilité de leur institution n'était évaluée. Les données reflètent les réponses aux questions suivantes : « Quelles sont les difficultés actuellement rencontrées par l'administration dans la promotion de l'évaluation des politiques publiques ? » pour l'institution principale, et « Quelles sont les difficultés actuellement rencontrées par votre institution dans la promotion de l'évaluation des politiques publiques ? » pour les ministères de la Santé et RSP ; 0 correspond à « rares difficultés », 5 à « neutre », et 10 à « difficulté majeure ».
*Source* : Enquête sur l'évaluation de l'action publique, OCDE (2018[67])

Comme le montre le Graphique 5.1, pour de nombreux pays, l'élaboration ou la mise en œuvre d'une stratégie visant à promouvoir une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration en matière d'évaluation des politiques est un enjeu crucial. Une telle stratégie devrait en principe porter sur deux points principaux pour formuler des orientations sur les moyens à mettre en œuvre pour :

- **mettre en place le cadre institutionnel de l'évaluation des politiques** qui, notamment : a) définit les fondements juridiques de cette évaluation ; b) formule des orientations au niveau général précisant quand et comment mener des évaluations ; et c) désigne les acteurs institutionnels compétents, auxquels sont allouées les ressources nécessaires pour superviser ou mener les évaluations ;

- **promouvoir la qualité et l'utilisation des évaluations** dans toute l'administration, notamment les initiatives à l'appui du renforcement des ressources humaines, en veillant à associer les acteurs concernés, etc.

## Mettre en place le cadre institutionnel de l'évaluation des politiques publiques

Comme dans tout domaine de la gouvernance publique, un cadre institutionnel adéquat, adapté à sa destination, constitue un solide fondement pour intégrer la pratique de l'évaluation dans l'ensemble de l'administration de manière systématique et systémique. Cela étant, dans ce cas comme dans la plupart des cas, la conception et l'adoption d'un tel cadre ne doivent pas nécessairement suivre une approche unique et uniforme.

De fait, l'ancrage juridique et stratégique de l'évaluation varie substantiellement d'un pays à l'autre. Dans certains pays, la constitution stipule des dispositions spécifiques ; dans d'autres, l'évaluation des politiques est ancrée dans le droit primaire ou les dispositions réglementaires ; d'autres pays encore ont opté pour des dispositions flexibles, liées par exemple à certaines stratégies de réforme du secteur public.

Un robuste système d'évaluation des politiques tirera profit de la désignation claire d'acteurs institutionnels disposant d'un mandat bien défini et de ressources spécifiques pour superviser ou mener les évaluations. Sur ce terrain-là aussi, la situation est très contrastée. Alors que, dans certains pays, il existe une seule ou quelques organisations assurant la promotion ou la coordination de l'évaluation des politiques dans l'ensemble de l'administration, un tel élément centralisé peut aussi être absent, sans pour autant exclure l'existence d'une solide culture de l'évaluation.

Même s'il existe une entité coordinatrice centrale clairement désignée, elle peut être d'une nature très différente selon le pays.

- Certains pays ont créé un département ou un office au sein de leurs institutions de centre de gouvernement (présidence, *Cabinet Office*, bureau du gouvernement ou cabinet du Premier ministre).
- D'autres pays ont établi un organisme indépendant qui décide et coordonne les évaluations dans l'ensemble de l'administration. Certains ministères fonctionnels peuvent aussi jouer un rôle central dans la promotion ou la coordination de l'évaluation des politiques à l'échelle de l'administration tout entière.

Ce qui est évalué peut aussi influer sur la configuration institutionnelle requise. Par exemple, alors qu'un organe indépendant pourrait être le meilleur acteur pour mener ou superviser l'évaluation *ex post* d'une réglementation sensible ayant un fort impact, un ministère fonctionnel ou l'organe chargé de la mise en œuvre de la politique évaluée serait une entité plus appropriée pour conduire une évaluation moins sensible (OCDE, 2018[52]).

### Encadré 5.1. La Politique sur les résultats du Canada

En juillet 2016, le gouvernement canadien a lancé sa Politique sur les résultats, dans le but de contribuer à une meilleure réalisation des résultats à l'échelle du gouvernement et de permettre une meilleure compréhension des résultats recherchés et obtenus ainsi que des ressources utilisées pour y parvenir.

La responsabilité de l'évaluation des politiques est partagée entre le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor. Ces entités sont chargées, respectivement, d'encourager l'intégration des

conclusions des évaluations dans la formulation des politiques publiques, et de définir et actualiser la politique d'évaluation.

La politique établit que chaque ministère doit disposer d'une unité d'évaluation. Les ministères fonctionnels sont tenus d'établir un cadre ministériel de résultats. Aux fins de la mise en œuvre de cette politique, le Conseil du Trésor du Canada peut exiger des ministères qu'ils entreprennent des évaluations particulières et participent aux évaluations dirigées par l'administration centrale ; qu'ils engagent ou mènent un Examen de l'alignement des ressources ; et qu'ils fassent approuver par le Conseil du Trésor leur cadre ministériel de résultats ainsi que les modifications apportées aux responsabilités essentielles de leur organisation.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2016[68]), Politique sur les résultats *https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300* (consulté le 2 août 2019).

Des acteurs tels que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) peuvent jouer un rôle de premier plan dans ce processus via les audits et les évaluations qu'ils mènent, et les conseils qu'ils dispensent, et amener ainsi les pouvoirs publics à rendre compte de l'utilisation des ressources publiques (voir l'Encadré 5.2, un exemple du rôle de l'ISC du Chili dans le renforcement de la bonne gouvernance). Les ISC peuvent non seulement évaluer les politiques et les programmes au regard de leur performance ou de leur efficience, mais aussi agir en tant qu'« évaluateur des évaluateurs » au sein des administrations en contrôlant l'efficacité d'un système d'évaluation et de ses responsables.

### Encadré 5.2. Le rôle de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Chili dans le renforcement de la bonne gouvernance

En 2014, l'OCDE a conduit un examen de la gouvernance publique de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Chili (*Contraloría General de la República de Chile* – CGR). Le rapport constate que l'institution est à l'avant-garde de l'évolution des ISC et a lancé des initiatives ambitieuses de renforcement institutionnel, de développement des capacités, de transparence et de participation citoyenne. La CGR a mis en place une planification stratégique, a restructuré ses ressources humaines et est devenue une institution exemplaire pour ce qui est de la transparence au sein du secteur public chilien.

La CGR reconnaît son rôle décisif dans la contribution apportée à une bonne gouvernance publique, et elle a participé à cet examen de l'OCDE afin d'appuyer les initiatives en cours, de renforcer au maximum l'impact positif de ses travaux sur l'amélioration de la gouvernance publique, et de rehausser encore le degré de redevabilité et la qualité de la prise de décision dans l'administration. La CGR a saisi l'occasion d'asseoir encore davantage sa solide réputation pour se positionner en tant que chef de file, en fournissant des informations objectives et crédibles, largement reconnues comme utiles pour relever les défis d'une bonne gouvernance publique. L'examen étudie comment les missions d'audit de la CGR pourraient être ajustées pour améliorer l'incidence de l'institution sur la bonne gouvernance publique, et comment la CGR pourrait exploiter davantage les connaissances tirées des missions d'audit existantes et à venir, afin d'apporter une plus grande valeur ajoutée à ses diverses parties prenantes.

Source : OCDE (2014[69]), Chile's Supreme Audit Institutions: Engancing Strategic Agility and Public Trust, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en.

## Promouvoir la qualité et l'utilisation des évaluations

Promouvoir l'évaluation des politiques tout au long du cycle de l'action publique ne signifie pas simplement « cocher la case » indiquant que des évaluations sont produites. Assurer la production systématique d'évaluations des politiques est une condition nécessaire mais insuffisante pour améliorer la qualité de la gouvernance et des services publics. Des évaluations de piètre qualité ne sauraient contribuer à l'amélioration de l'apprentissage, de la redevabilité, de la prise de décision, de la conception des politiques ou des résultats pour les citoyens. De même, des évaluations de grande qualité peuvent être complètement ignorées dans la prise de décision effective, en raison d'un manque d'incitations.

Si l'idée d'encourager une culture de l'évaluation peut paraître quelque peu ambitieuse, des mesures concrètes peuvent être prises pour favoriser la pertinence et l'adoption de l'évaluation des politiques. Ces mesures peuvent consister par exemple à promouvoir l'engagement politique et l'association des parties prenantes (chapitres 1 et 2), ou à appuyer le développement des compétences en matière d'évaluation des politiques. De plus, d'après le projet de rapport sur un secteur public guidé par les données (OCDE, à paraître), encourager une culture des données dans le secteur public peut être un moyen très efficace de rehausser la qualité des évaluations en cours par l'utilisation des données pertinentes (OCDE, 2019[60]). De fait, les données relatives au secteur public amènent à une compréhension de la performance suivant une approche itérative dans la perspective de la planification ultérieure. L'accroissement du volume de données associées aux résultats des politiques non seulement permet d'ajuster les politiques publiques à court terme avec une grande agilité, mais peut aussi offrir un meilleur éclairage sur le processus de l'action publique à moyen et long terme. Ainsi, les responsables publics peuvent déterminer si les politiques ont produit les effets recherchés, et si ces données sont publiées en format ouvert, les autres parties prenantes peuvent en faire autant. L'évaluation des politiques peut donc devenir un processus plus ouvert, inclusif et permanent.

La **qualité de l'évaluation des politiques publiques** est un facteur essentiel de garantie de la robustesse et de la validité de tout effort d'évaluation de l'action publique. À cet égard, le contrôle de qualité (axé sur les produits fournis) et l'assurance qualité (orientée sur les processus, c'est-à-dire faire ce qu'il faut comme il faut) sont aussi essentiels l'un que l'autre. Pour cette raison, la *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire* (2015[48]) [OECD/LEGAL/0410] conseille par exemple aux Adhérents de veiller « à la disponibilité d'informations de grande qualité (c'est-à-dire pertinentes, cohérentes, complètes et comparables) en matière de performance et d'évaluation pour faciliter la réalisation d'un examen fondé sur des données probantes ».

Une analyse des données recueillies lors de l'Enquête de l'OCDE sur l'évaluation de l'action publique montre que les gouvernements concentrent leurs efforts sur le renforcement des compétences et capacités disponibles au sein de la fonction publique pour mener ou commander des évaluations des politiques publiques, et qu'ils encouragent la collaboration avec les parties prenantes afin que les évaluations soient correctement ciblées et que les recommandations d'amélioration soient concrètes et centrées sur l'usager (OCDE, 2018[67]) .

Comme le montre le Graphique 5.1, **l'utilisation des conclusions de l'évaluation des politiques publiques au service de l'action publique** constitue un défi de taille pour les administrations en matière d'évaluation de l'action publique[2]. Des facteurs tels que la qualité d'ensemble, le calendrier des évaluations et l'engagement politique en faveur du processus d'évaluation peuvent accroître la mise en pratique (et donc l'impact) des recommandations issues de l'évaluation des politiques publiques. Par conséquent, les pays ont adopté des initiatives spécifiques pour promouvoir l'utilisation stratégique des conclusions de l'évaluation des politiques publiques. D'après les résultats de l'Enquête de l'OCDE sur l'évaluation de l'action publique, près de 50 % des pays consultés (60 %) encouragent par exemple l'exploitation des évaluations des politiques publiques par l'intégration des conclusions dans le budget (OCDE, 2018[67]). Ces résultats concordent avec la *Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire* [OECD/LEGAL/0410], qui appelle les gouvernements à tenir compte des résultats de ces évaluations pour

réévaluer l'alignement des dépenses globales (et notamment fiscales) sur les objectifs budgétaires et les priorités nationales (OCDE, 2015[48]). Plus d'un tiers des pays consultés encouragent aussi l'utilisation des évaluations en examinant leurs résultats au plus haut échelon politique (Conseil des ministres ou équivalent). Une proportion comparable de pays ont créé des plateformes de coordination pour encourager l'exploitation des observations issues de l'évaluation des politiques.

### Encadré 5.3. Les pratiques des pays visant à encourager l'utilisation des résultats de l'évaluation au service de l'action publique

D'après les réponses fournies à l'Enquête de l'OCDE sur l'évaluation de l'action publique, les pays adoptent des pratiques différentes pour encourager l'exploitation des conclusions des évaluations dans les politiques publiques.

- La Norvège a mis en place un service web (https://evalueringsportalen.no/) qui rassemble, sur une seule et même plateforme, les conclusions des évaluations menées par l'administration centrale. En améliorant l'accessibilité des résultats des évaluations, les pouvoirs publics visent à accroître l'utilisation et la réutilisation des connaissances et des résultats des évaluations dans tous les domaines de l'action publique, lors de futures évaluations, ainsi que dans l'ensemble de la société. Cet aspect est en outre important pour la légitimité et la transparence eu égard aux activités de l'administration.
- Les États-Unis ont créé un Conseil interministériel sur la politique d'évaluation, coprésidé par l'*Office of Management and Budget* (OMB) et par le ministère du Travail, composé d'une dizaine de hauts fonctionnaires chargés de l'évaluation au sein de différents organes gouvernementaux, qui se réunissent chaque mois pour examiner les résultats des évaluations.
- De plus, dans plusieurs pays, les résultats des évaluations font l'objet d'un débat parlementaire :
- En Allemagne, le *Bundestag* (la chambre basse du Parlement) demande chaque année au gouvernement fédéral quelque 80 rapports sur l'évaluation de différentes politiques ou de règles ou mesures administratives spécifiques du gouvernement. Au cours des cinq dernières années, le pays a produit les rapports d'évaluation suivants : Comité consultatif scientifique du gouvernement fédéral sur le changement environnemental mondial (*Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*) ; rapport principal de la Commission allemande des monopoles 2016 (*Hauptgutachten Monopolkommission 2016*) ; évaluation de la loi sur les pensions de vieillesse (*Evaluation des Altersgeldgesetzes*).
- Au Japon, le gouvernement soumet chaque année un rapport aux deux chambres du parlement japonais sur le statut de l'évaluation des politiques publiques et sur la manière dont les conclusions de ces évaluations sont traduites dans la planification et l'élaboration des politiques.

Source : OECD (2020[70]) , Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/89b1577d-en.

## Examiner l'incidence de la réglementation

Le recours à l'examen *ex post* de la réglementation est fondamental pour vérifier si les textes en vigueur sont pertinents et adaptés aux objectifs recherchés (OCDE, 2017[1]). La mise en œuvre d'une politique publique peut donner lieu à des conséquences imprévues, qui doivent être prises en considération. Il peut aussi arriver que des changements sociétaux ou technologiques rendent une réglementation obsolète. En

l'absence d'examens *ex post*, le coût de la réglementation et les formalités administratives qui lui sont associées augmentent en général de manière progressive, aux dépens des entreprises et des citoyens (OCDE, 2017[1]). Les examens *ex post* peuvent par conséquent mettre en lumière les domaines à améliorer et devenir ainsi des outils au service de la planification de la réglementation.

À l'OCDE, le Comité de la politique de la réglementation étudie l'élaboration de Principes de bonne pratique pour l'examen *ex post* de la réglementation ; en effet, malgré leur importance pour l'amélioration de la réglementation existante et pour la conception et l'administration de la réglementation future, ces examens demeurent le domaine le moins développé de la politique de la réglementation.

Ce document vise à offrir des conseils généraux pour la gouvernance systémique, dans le cadre des grands principes suivants :

- les cadres de politique réglementaire devraient prévoir que, de manière explicite et permanente, l'examen *ex post* fait partie intégrante du cycle réglementaire ;
- un solide système d'examen *ex post* de la réglementation assure, au fil du temps, une couverture exhaustive du stock de réglementation existant, ainsi qu'un contrôle de qualité des évaluations principales et un suivi des opérations de l'ensemble du système.

Ces examens devraient inclure une évaluation, reposant sur des observations concrètes, des résultats effectivement obtenus grâce à la réglementation, compte tenu de ses justifications et objectifs, tirer les enseignements voulus et formuler des recommandations visant à remédier à d'éventuelles défaillances constatées. Les Principes porteront sur plusieurs dimensions de la gouvernance : méthodologies, consultation du public, phasage, développement des capacités et engagement des responsables en faveur de l'évaluation.

## Questions essentielles à examiner

- Le cadre juridique et d'action publique en vigueur dans votre pays favorise-t-il l'évaluation systématique des politiques publiques dans l'ensemble de l'administration ? Les mécanismes nécessaires sont-ils en place pour que l'évaluation *ex post* de la réglementation soit possible ?
- Comment les pouvoirs publics veillent-ils à la qualité de l'évaluation dans l'ensemble de l'administration ? Des mécanismes précis sont-ils en place à cet effet ?
- Dans quelle mesure les parties prenantes sont-elles associées au processus d'évaluation des politiques publiques ?
- Quel degré de transparence les pouvoirs publics offrent-ils tout au long du processus d'évaluation des politiques ?
- Comme les pouvoirs publics encouragent-ils l'exploitation des conclusions de l'évaluation des politiques publiques ? Les conclusions des évaluations sont-elles prises en compte dans les débats budgétaires ? Comment les données sur la performance sont-elles utilisées pour améliorer la conception et l'exécution des politiques et des services ? En d'autres termes, les boucles de rétroaction sont-elles institutionnalisées afin d'optimiser l'impact de l'évaluation de la performance des politiques et pérenniser son influence sur l'action publique ?
- Dans le contexte de la poursuite des ODD du Programme 2030, l'évaluation des politiques et les boucles de rétroaction revêtent-elles une importance accrue ? Comment les pouvoirs publics se préparent-ils à évaluer les progrès accomplis dans la réalisation du Programme 2030 et la communication de ces progrès au public ?
- Des mesures ont-elles été prises afin d'encourager la réalisation d'examens *ex post* de la réglementation ?

## Ressources complémentaires

Instruments juridiques de l'OCDE :

- Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (2012) [OECD/LEGAL/0390]
- Recommandation du Conseil sur la Gouvernance budgétaire (2015) [OECD/LEGAL/0410]

Autres instruments pertinents de l'OCDE :

- OECD (2020[70]) , Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/89b1577d-en.
- OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Reviewing the Stock of Regulation
- Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE (2018))
- OECD Performance Budgeting Survey (2016)
- Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance (2017)
- OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation (2014)

## Références


Lázaro, B. (2015), *Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America*, Eurosocial. [66]

OCDE (2019), *Governance as an SDG Accelerator : Country Experiences and Tools*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/0666b085-en. [47]

OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264305458-fr. [52]

OCDE (2018), *Enquête sur l'évaluation de l'action publique*, Éditions OCDE, Paris. [67]

OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [1]

OCDE (2016), *Gouvernement ouvert : contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris. [23]

OCDE (2014), Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust, *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en. [69]

OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, OCDE, Paris, http://www.oecd.org/fr/reformereg/ (consulté le 4 octobre 2019). [27]

OCDE, (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/059814a7-en. [60]

OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/89b1577d-en. [70]

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2016), Politique sur les résultats. [68]

## Notes

[1] Cette définition est adaptée de *Gouvernement ouvert : contexte mondial et perspectives* (OCDE, 2016[23]), document lui-même fondé sur le « Glossaire OCDE/CAD » in *Guide pour l'évaluation de projets et de programmes*.

[2] Le chapitre 2 de ce Cadre aborde la question plus large de l'action publique éclairée par des données concrètes.

# Cadre d’action en matière de bonne gouvernance publique

## ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX POUR LE BON FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Face aux défis interdépendants de notre époque, il convient d’adopter, dans le domaine de la gouvernance publique, une démarche cohérente et pluridimensionnelle. Le *Cadre d’action de l’OCDE en matière de bonne gouvernance publique* offre à tous les niveaux d’administration un outil intégré de diagnostic, d’orientation et de comparaison qui a pour objectif d’améliorer la qualité de la gouvernance publique — objectif qui revêt une importance stratégique immédiate pour les pouvoirs publics, à l’heure où il leur faut gérer la crise liée au COVID-19 et préparer une reprise durable et inclusive. Ce Cadre d’action s’appuie sur les instruments juridiques adoptés par l’OCDE dans ce domaine, et sur les enseignements tirés depuis dix ans à la faveur des Examens de l’OCDE sur la gouvernance publique et d’autres examens nationaux ou sectoriels. La première partie de ce Cadre d’action évoque l’importance des valeurs fondamentales de la gouvernance et passe en revue les éléments catalyseurs d’une bonne gouvernance publique que les pouvoirs publics peuvent mettre en place pour réussir leurs réformes. La deuxième partie du Cadre d’action présente une vue d’ensemble des outils de gestion et des instruments d’action qui peuvent améliorer la qualité et l’impact de l’action publique aux différentes étapes de son cycle. Dans chaque chapitre, les responsables publics trouveront une liste de questions stratégiques sur lesquelles ils pourront s’appuyer pour évaluer les capacités institutionnelles et décisionnelles de leur administration dans des domaines essentiels de la gouvernance publique.

**IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-53334-9**
**PDF ISBN 978-92-64-80769-3**

9 789264 533349