



# Principes d'administration publique

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

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

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



## TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
<b>CADRE STRATÉGIQUE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE</b> .....	<b>9</b>
Exigence clé : La direction de la réforme de l'administration publique est établie et le cadre stratégique fournit une base pour la mise en œuvre d'activités de réforme séquencées, classées selon leur priorité, et établies selon le contexte financier du gouvernement. ....	10
Principe 1 : Le gouvernement a élaboré et promulgué un réel programme de réforme de l'administration publique, répondant aux principaux défis. ....	11
Principe 2 : La réforme de l'administration publique est mise en œuvre de manière déterminée ; des objectifs de résultats de la réforme sont définis et régulièrement contrôlés. ....	13
Principe 3 : La viabilité financière de la réforme de l'administration publique est assurée. ....	14
Exigence clé : La gestion de la réforme de l'administration publique permet des réformes de guidage et de pilotage, détermine l'attribution des responsabilités de la mise en œuvre et assure la présence d'une administration professionnelle nécessaire à la mise en place de la réforme. ....	16
Principe 4 : La réforme de l'administration publique dispose de structures de coordination solides et efficaces au niveau politique ainsi qu'au niveau administratif, afin de piloter et gérer le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme. ....	16
Principe 5 : Une institution de premier plan assure la direction, et a la responsabilité ainsi que la capacité de gérer le processus de réforme ; les institutions impliquées ont des responsabilités clairement définies et disposent de capacités de mise en œuvre de la réforme. ....	18
<b>ÉLABORATION ET COORDINATION DES POLITIQUES</b> .....	<b>21</b>
Exigence clé : Les institutions du centre de gouvernement remplissent toutes les fonctions essentielles à un système d'élaboration des politiques bien organisé, cohérent et compétent. ....	23
Principe 1 : Les institutions du centre de gouvernement remplissent toutes les fonctions essentielles à un système d'élaboration des politiques bien organisé, cohérent et compétent. ....	23
Principe 2 : Des procédures horizontales claires de gestion du processus national d'intégration européenne sont établies et appliquées, sous la coordination de l'entité responsable. ....	24
Exigence clé : L'élaboration des politiques est harmonisée, cohérente avec le contexte financier du gouvernement, et garantit que le gouvernement est à même de remplir ses objectifs. ....	26
Principe 3 : Il existe une planification harmonisée des politiques à moyen terme, comprenant des objectifs clairs concernant l'ensemble de l'administration, et elle est cohérente avec le contexte financier du gouvernement ; les politiques sectorielles répondent aux objectifs du gouvernement et sont cohérentes avec le cadre budgétaire à moyen terme. ....	26
Principe 4 : Il existe un système de planification à moyen terme pour tous les processus en rapport avec l'intégration européenne, et il est intégré à la planification des politiques nationales. ....	28
Principe 5 : Un contrôle régulier des performances de l'administration publique permet un examen public et garantit que l'administration est à même de remplir ses objectifs. ....	29
Exigence clé : Les décisions publiques et la législation sont transparentes, accessibles au public et la conformité légale des décisions est assurée ; le travail du gouvernement est contrôlé par le Parlement. ....	31
Principe 6 : Les décisions publiques sont atteintes de manière transparente et fondées sur le jugement professionnel de l'administration ; la conformité légale des décisions est assurée. ....	31
Principe 7 : Le Parlement contrôle l'élaboration des politiques par le gouvernement. ....	33
Exigence clé : Les politiques et lois sont élaborées de manière inclusive, fondées sur des données, et permettent de réaliser les objectifs du gouvernement. ....	35

Principe 8 : La structure organisationnelle, les procédures et le personnel des ministères s'assurent de ce que les lois et politiques élaborées sont possibles à mettre en œuvre et qu'elles remplissent les objectifs du gouvernement.....	35
Principe 9 : Les procédures d'intégration et l'organisation institutionnelle européennes font partie intégrante du processus d'élaboration des politiques et assurent une transposition systématique de l' <i>acquis</i> en temps voulu. ....	37
Principe 10 : Le processus d'élaboration des politiques et de rédaction des lois est fondé sur des données, et l'analyse d'impact est régulièrement utilisée par l'ensemble des ministères. ....	39
Principe 11 : Les politiques et lois sont élaborées de manière inclusive, permettant la participation active de la société ainsi qu'une vision coordinatrice au sein du gouvernement. ....	40
Principe 12 : La législation est cohérente dans sa structure, son style et son langage; les exigences de rédaction juridique sont systématiquement appliquées par tous les ministères ; la législation est accessible au public. ....	43
<b>FONCTION PUBLIQUE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>46</b>
Exigence clé : Le périmètre de la fonction publique est clairement défini et réellement appliqué, afin que le cadre politique et légal ainsi que le système institutionnel de la fonction publique soit en place.	48
Principe 1 : La portée du service public est adéquate, clairement définie et réellement appliquée. ....	48
Principe 2 : Le cadre politique et légal pour un service public professionnel et cohérent est défini et réellement appliqué; le système institutionnel permet l'application de pratiques de gestion des ressources humaines cohérentes et efficaces dans toute l'administration. ....	49
Exigence clé : Le professionnalisme du service public est assuré par de bonnes normes de gestion et de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines. ....	52
Principe 3 : L'intégralité du processus du recrutement des fonctionnaires est fondé sur des critères de mérite et d'égalité de traitement ; les critères de rétrogradation et de licenciement sont explicites. ....	52
Principe 4 : L'influence politique directe ou indirecte au niveau des postes de direction principaux dans la fonction publique est empêchée. ....	54
Principe 5 : Le système de rémunération des fonctionnaires est basé sur la classification des postes ; il est équitable et transparent. ....	56
Principe 6 : L'évolution professionnelle des fonctionnaires est assurée ; ceci inclut une formation régulière, une évaluation équitable des performances, de la mobilité et des promotions fondées sur des critères transparents et objectifs ainsi que sur le mérite.....	57
Principe 7 : Des mesures sont mises en place pour promouvoir l'intégrité, éviter la corruption et faire respecter la discipline. ....	59
<b>RESPONSABILITÉ .....</b>	<b>63</b>
Exigence clé : Des mécanismes appropriés existent pour garantir la responsabilité des organismes de l'administration publique, notamment l'obligation de rendre des comptes et la transparence. ....	64
Principe 1 : L'organisation globale de l'administration centrale est rationnelle, suit des politiques et réglementations adéquates, et prévoit une responsabilité appropriée interne, politique, judiciaire, sociale et indépendante.....	64
Principe 2 : Le droit d'accès à l'information publique est inscrit dans la loi et réellement appliqué de manière systématique.....	66
Principe 3 : Des mécanismes efficaces sont mis en place pour protéger les droits des individus à une bonne administration ainsi que l'intérêt public.....	67
Principe 4 : L'équité de traitement des différends administratifs est assurée par des procédures internes d'appel et des décisions de justice.....	69
Principe 5 : Les autorités publiques assument la responsabilité dans les cas d'infraction et garantissent une réparation et/ou une compensation adéquate. ....	70
<b>PRESTATION DE SERVICES .....</b>	<b>73</b>
Exigence clé : L'administration est tournée vers le citoyen ; la qualité et l'accessibilité des services publics est garantie. ....	75

Principe 1 : Une politique pour une administration publique axée sur le citoyen est définie et appliquée. ....	75
Principe 2 : La bonne administration est un objectif politique clé ; elle sous-tend la prestation des services publics. Elle est édictée dans la législation et systématiquement appliquée. ....	76
Principe 3 : Des mécanismes pour garantir la qualité des services publics sont mis en place. ....	78
Principe 4 : L'accessibilité des services publics est assurée. ....	79
<b>GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>82</b>
Exigence clé : Le budget est formulé selon des dispositions légales transparentes et à l'intérieur d'un cadre pluriannuel global, garantissant que l'équilibre budgétaire du gouvernement dans son ensemble et le rapport de la dette au produit intérieur brut sont sur une trajectoire viable. ....	85
Principe 1 : Le gouvernement publie un cadre budgétaire à moyen terme pour l'ensemble de l'administration, fondé sur des estimations crédibles et couvrant un horizon temporel de trois ans minimum ; toutes les entités budgétaires opèrent à l'intérieur de ce cadre. ....	85
Principe 2 : Le budget est formulé conformément au cadre légal national, avec des affectations de dépenses exhaustives et cohérentes avec le cadre budgétaire à moyen terme. Ces affectations sont respectées. ....	87
Exigence clé : Les pratiques de comptabilité et d'établissement de rapports assurent la transparence et le contrôle du public sur les finances publiques ; la trésorerie et la dette sont toutes deux gérées au niveau central, conformément aux dispositions légales. ....	90
Principe 3 : Le ministère des Finances ou l'autorité budgétaire centrale autorisée contrôle de manière centrale le décaissement des fonds à partir d'un compte unique du Trésor, et garantit les liquidités. ...	90
Principe 4 : Une stratégie claire de gestion de la dette est élaborée et mise en œuvre afin que l'objectif relatif à la dette globale du pays soit respecté et que les coûts du service de la dette restent sous contrôle. ....	92
Principe 5 : La transparence et l'examen approfondi du budget sont assurés. ....	94
Exigence clé : La politique nationale de gestion et de contrôle des finances est conforme aux exigences du Chapitre 32 des négociations d'adhésion à l'Union européenne et elle est systématiquement mise en œuvre dans l'ensemble du secteur public. ....	96
Principe 6 : Le cadre opérationnel de la gestion et du contrôle des finances définit l'attribution des responsabilités et des pouvoirs ; son application par les entités budgétaires est cohérente avec la législation régissant la gestion des finances publiques et l'administration publique en général. ....	96
Principe 7 : Chaque organisation publique met en œuvre la gestion et le contrôle des finances en accord avec les documents de politique générale de gestion et de contrôle des finances. ....	98
Exigence clé : La fonction d'audit interne est établie dans l'ensemble du secteur public et le travail d'audit interne est accompli conformément aux normes internationales. ....	101
Principe 8 : Le cadre opérationnel de l'audit interne reflète les normes internationales, et son application par les entités budgétaires est cohérente avec la législation régissant l'administration publique et la gestion des finances publiques en général. ....	101
Principe 9 : Chaque organisation publique met en œuvre un audit interne en accord avec les documents généraux concernant l'audit interne, et approprié à l'organisation. ....	103
Exigence clé : La passation de marchés publics est réglementée par des politiques et procédures dûment exécutées, qui reflètent les principes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que l' <i>acquis</i> de l'Union européenne, et sont soutenues par des institutions disposant des ressources et des compétences adéquates. ....	105
Principe 10 : Les réglementations concernant les marchés publics (y compris les partenariats public-privé et les concessions) sont alignées sur l' <i>acquis</i> , incluent des domaines additionnels non couverts par l' <i>acquis</i> , sont harmonisées avec les réglementations correspondantes dans d'autres domaines, et sont dûment appliquées. ....	105
Principe 11 : Il existe une capacité centrale institutionnelle et administrative à élaborer, mettre en œuvre et contrôler la politique de passation des marchés publics de manière efficiente et efficace. ....	107

Exigence clé : En cas d’infraction supposée aux règles de passation des marchés publics, un système de recours indépendant, transparent, efficace et efficient permet aux parties lésées d’avoir accès à la justice.....	109
Principe 12 : Le système de recours est aligné sur les normes d’indépendance, d’intégrité et de transparence de l’ <i>acquis</i> et permet un traitement rapide et approprié des plaintes et sanctions. ....	109
Exigence clé : Les autorités adjudicatrices disposent du personnel et des ressources adéquats, et accomplissent leur travail conformément aux réglementations applicables et aux bonnes pratiques reconnues, en interaction avec un marché de l’offre ouvert et compétitif. ....	111
Principe 13 : Les opérations concernant les marchés publics sont conformes aux principes fondamentaux d’égalité de traitement, de non-discrimination, de proportionnalité et de transparence, tout en assurant l’utilisation la plus efficiente possible des fonds publics et en usant au mieux des techniques et méthodes modernes de passation des marchés publics. ....	111
Principe 14 : Les pouvoirs et organismes adjudicateurs disposent des compétences, de lignes directrices pratiques et d’instruments appropriés pour garantir une gestion professionnelle du cycle de passation des marchés publics dans son intégralité. ....	113
Exigence clé : Le cadre légal et constitutionnel garantit l’indépendance, la mission et l’organisation de l’Institution supérieure de contrôle de manière à ce que celle-ci puisse accomplir sa mission de manière autonome selon les normes appliquées à son travail d’audit, et permettant des audits de grande qualité ayant un impact sur le fonctionnement du secteur public.....	115
Principe 15 : L’indépendance, la mission et l’organisation de l’Institution supérieure de contrôle sont établies et protégées par le cadre légal et constitutionnel, et sont respectées en pratique. ....	115
Principe 16 : L’Institution supérieure de contrôle applique les critères de manière neutre et objective afin d’assurer des audits de grande qualité, ayant un impact positif sur le fonctionnement du secteur public.....	118

## LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AAC	agence anti-corruption
CBMT	cadre budgétaire à moyen terme
CdG	centre de gouvernement
CE	Commission européenne
CEFP	commission d'éthique de la fonction publique
CFP	commission de la fonction publique
COFOG	Classification des fonctions de l'administration publique
CUT	compte unique du Trésor
DG ECFIN	Direction générale des affaires économiques et financières
FMI	Fonds monétaire international
GCB	gestion et contrôle budgétaires
GFP	gestion des finances publiques
GRH	gestion des ressources humaines
IAP	Instrument d'aide de préadhésion
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISA	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
ISSAI	Normes internationales des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
MdF	ministère des Finances
MdJ	ministère de la Justice
PEFA	dépenses publiques et responsabilité financière
PIFC	contrôle interne budgétaire
PPP	Partenariats public-privé
PTAG	Plan de travail annuel du gouvernement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	organisation non gouvernementale
RAP	réforme de l'administration publique
RI	règlement intérieur
SIGRH	système d'information de gestion des ressources humaines
UCH	unité centrale d'harmonisation
UE	Union européenne

## INTRODUCTION

### La réforme de l'administration publique est fondamentale dans le processus d'intégration à l'Union européenne

Une administration publique fonctionnant bien est une condition nécessaire pour une gouvernance démocratique transparente et efficace. En tant que fondation du fonctionnement de l'État, elle détermine la capacité du gouvernement à fournir des services publics et à promouvoir la compétitivité et la croissance du pays. Elle joue également un rôle fondamental dans le processus d'intégration européenne (IE), en permettant la mise en place de réformes cruciales et l'organisation d'un dialogue efficient sur l'adhésion à l'Union européenne (UE). C'est pourquoi les critères d'élargissement de l'UE reconnaissent et soulignent la nécessité pour un pays de construire une administration publique nationale capable de suivre des principes de bonne administration, ainsi que de transposer et de mettre en œuvre de manière efficace *l'acquis communautaire*.

La Commission européenne (CE) a renforcé l'accent mis sur la réforme de l'administration publique (RAP) en exposant six questions clés portant sur la réforme et la meilleure intégration de la réforme<sup>1</sup> dans le processus d'élargissement, à travers des Groupes de travail spéciaux sur la RAP et des liens renforcés sur les négociations d'adhésion. Les six thèmes clés de réforme définis par la CE définissent la base des Principes d'administration publique, comme il est décrit ci-dessous.

### Objectif et intérêt des Principes d'administration publique

Les Principes définissent les implications pratiques de la bonne gouvernance et exposent les principales conditions qui doivent être remplies par les pays durant le processus d'intégration à l'UE. Les Principes comprennent également un cadre de surveillance qui permet une analyse régulière des progrès accomplis dans l'application des Principes et établit des repères de comparaisons entre pays.

Le concept de « bonne administration » a été progressivement défini par les pays de l'UE et est inclus dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE<sup>2</sup>. La notion d'un « Espace administratif européen » a été définie par SIGMA en 1999<sup>3</sup>. Elle comprend des composantes telles que la fiabilité, la prévisibilité, la responsabilité et la transparence, ainsi que la compétence technique et de gestion, la capacité organisationnelle, la viabilité financière et la participation citoyenne.

Bien que les critères généraux que bonne gouvernance soient universels, ces Principes sont élaborés pour les pays recherchant l'adhésion à l'UE et recevant l'aide de l'UE à travers les Instruments d'aide de préadhésion (IAP). Les exigences concernant *l'acquis*, ainsi que d'autres recommandations et instructions de l'UE, constituent le cœur des Principes dans les domaines où *l'acquis* est en place. Dans les autres domaines, les Principes sont dérivés de normes et obligations internationales, ainsi que de bonnes pratiques des États membres de l'UE et/ou des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). La conformité des pays avec ces Principes fondamentaux constitue le point de référence minimum de bonne administration.

---

<sup>1</sup> « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2014-15 », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : COM(2014) 700 final, 8/10/2014, Bruxelles.

<sup>2</sup> Article 41. Droit à une bonne administration. 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union. 2. Ce droit comporte notamment : le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ; le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ; l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

<sup>3</sup> *Principes européens d'administration publique* Document SIGMA n° 27, Éditions OCDE, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/principes-europeens-d-administration-publique\\_5kml60zsw8bx-fr;jsessionid=1dbgstdfj6w03.x-oecd-live-02](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/principes-europeens-d-administration-publique_5kml60zsw8bx-fr;jsessionid=1dbgstdfj6w03.x-oecd-live-02)

Dans chaque pays, l'attention portée par le gouvernement à un Principe donné peut varier selon la structure de gouvernance, la culture administrative, les défis principaux propres au pays et les réformes déjà effectuées. Ainsi, le cadre permet d'établir un ensemble cohérent d'exigences dans tous les pays, tout en permettant une certaine flexibilité pour que chaque pays puisse mettre en place ses propres objectifs et défis de RAP.

Les Principes couvrent un domaine du secteur public dénommé « l'administration d'État ». Cette dénomination est largement utilisée dans les pays des Balkans occidentaux. Elle indique les deux principaux éléments du champ : « administration publique » au « niveau de l'État (national ou central) ». Les Principes couvrent également des organismes constitutionnels indépendants, ainsi que le parlement et le système judiciaire dans le cadre de leurs pouvoirs de surveillance et de contrôle de l'administration publique.

Le degré d'application de ces Principes par un pays donné, candidat ou potentiellement candidat, donne une indication de la capacité de son administration publique nationale à mettre efficacement en place l'*acquis*, conformément aux critères définis par le Conseil européen à Copenhague (1993) et Madrid (1995).

### **Cadre d'analyse et de contrôle**

Les Principes sont complétés par un cadre de contrôle, rendant ainsi possible l'évaluation des progrès accomplis dans le développement de l'administration publique au cours du temps. Le cadre de contrôle comprend à la fois des indicateurs quantitatifs et qualitatifs ; il se concentre sur la mise en place des réformes et sur les résultats de celles-ci, c'est-à-dire sur les performances pratiques de l'administration. Les indicateurs qualitatifs mesurent la maturité des composantes pertinentes de l'administration publique sur une échelle de 1 (résultat le plus faible) à 5 (meilleur résultat), analysant les progrès accomplis par un pays dans l'application des Principes. La définition exacte des résultats des indicateurs qualitatifs sera publiée avec l'évaluation annuelle OCDE/SIGMA en 2015. Les indicateurs quantitatifs analysent et mesurent les résultats et réalisations du système de gouvernance.

Le cadre analytique est décrit pour chaque Principe. Il inclut la définition de l'approche méthodologique et donne la liste des sources d'information utilisées pour la collecte et l'analyse des données.

Les données nécessaires au suivi sont collectées pendant le processus annuel d'évaluation de la RAP de SIGMA. Outre les indicateurs développés par SIGMA, le cadre de contrôle utilise, quand cela est pertinent, des indicateurs reconnus au niveau international (par exemple par le Forum économique mondial et la Banque mondiale).





1

# Cadre stratégique de la réforme de l'administration publique

## CADRE STRATÉGIQUE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Atteindre le niveau d'administration publique nécessaire requiert de mener des réformes dans de nombreux domaines de politiques publiques et d'administration. Lorsqu'elles sont planifiées et mises en œuvre de manière fragmentaire et au cas par cas, les réformes ne transformeront pas nécessairement le système de gouvernance et le fonctionnement général de l'administration publique comme prévu. Pour obtenir des résultats, le gouvernement doit conduire et coordonner la mise en œuvre d'une vision générale de la réforme et de ses objectifs classés par ordre de priorité. C'est pourquoi il est important d'avoir une approche séquentielle des réformes, programmée de manière cohérente, et de dresser un programme de réforme qui prenne en compte l'administration dans son ensemble.

La Réforme de l'administration publique (RAP) est l'un des domaines de réforme horizontale les plus importants dans chaque pays, car elle fournit le cadre de mise en place d'autres politiques publiques. Elle est donc aussi importante pour les pays membres de l'Union européenne (UE), les pays candidats et les candidats potentiels, car elle permet de construire un système qui fournit une base solide pour mettre en œuvre *l'acquis communautaire* de l'UE.

Les pays se développent à des vitesses différentes dans leur culture de gouvernance et dans leur approche de la mise en œuvre des réformes de l'administration publique. Cependant, certains Principes sont universellement applicables dans tous les pays, et constituent le noyau de ces Principes d'administration publique.

Les exigences clés de « direction de la réforme » et de « système de gestion efficace » sont au cœur de la politique de RAP et sont fondamentales pour garantir que celle-ci est effectivement mise en œuvre et ne reste pas lettre morte. Le chapitre suivant définit les cinq principes du cadre stratégique de la RAP.

### EXIGENCES CLÉS ET PRINCIPES

**Exigence clé : La direction de la réforme de l'administration publique est établie et le cadre stratégique fournit une base pour la mise en œuvre d'activités de réforme séquencées, classées selon leur priorité, et établies selon le contexte financier du gouvernement.**

**Principe 1 :** Le gouvernement a élaboré et promulgué un réel programme de réforme de l'administration publique, répondant aux principaux défis.

**Principe 2 :** La réforme de l'administration publique est mise en œuvre de manière déterminée ; des objectifs de résultat de la réforme sont définis et régulièrement évalués.

**Principe 3 :** La viabilité financière de la réforme de l'administration publique est assurée.

**Exigence clé: La gestion de la réforme de l'administration publique permet des réformes de guidage et de pilotage, détermine l'attribution des responsabilités de la mise en œuvre et assure la présence d'une administration professionnelle nécessaire à la mise en place de la réforme.**

**Principe 4 :** La réforme de l'administration publique dispose de structures de coordination solides et efficaces au niveau politique ainsi qu'au niveau administratif, afin de piloter et gérer le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme.

**Principe 5 :** Une institution de premier plan assure la direction, et a la responsabilité ainsi que la capacité de gérer le processus de réforme ; les institutions impliquées ont des responsabilités clairement définies et disposent de capacités de mise en œuvre de la réforme.

**Exigence clé : La direction de la réforme de l'administration publique est établie et le cadre stratégique fournit une base pour la mise en œuvre d'activités de réforme séquencées, classées selon leur priorité, et établies selon le contexte financier du gouvernement.**

Le facteur critique décisif dans la mise en œuvre des politiques est le niveau de volonté et de direction au niveau politique et/ou au plus haut niveau de l'administration. La mise en œuvre réussie de la RAP exige que les décideurs clés d'un pays partagent une vision des objectifs de cette réforme, et qu'ils soient collectivement engagés ces objectifs. Elle implique aussi que ces décideurs aient la volonté de mettre en place une administration publique qui fonctionne de manière efficace, comme condition nécessaire pour respecter d'autres engagements politiques conclus auprès des citoyens, des entreprises et des partenaires externes.

Outre le leadership au plus haut niveau des ministères et de la fonction publique, la RAP nécessite également des documents de programmation stratégique et de gestion qui établissent une feuille de route claire pour la mise en place de chaque politique. Ces documents de programmation doivent traduire les déclarations de priorités au niveau politique en objectifs clairs, établir des indicateurs de performance pour mesurer leur degré de réalisation, désigner des institutions pour les réaliser et leur attribuer des missions, allouer les ressources nécessaires ou fournir d'autres informations pour appliquer le programme de réforme. Lorsque les documents de programmation sont en place, leur mise en œuvre doit être soutenue par un financement adéquat, et la progression générale de la réforme doit être évaluée sur la base de données concernant des indicateurs de performance identifiés au préalable.

### **Principe 1 : Le gouvernement a élaboré et promulgué un réel programme de réforme de l'administration publique, répondant aux principaux défis.**

1. Il existe une vision cohérente de la réforme de l'administration publique, partagée par les principales parties prenantes, notamment sur les défis, objectifs et principales étapes nécessaires au progrès.
2. La réforme de l'administration publique est reconnue comme l'une des priorités dans tous les documents de programmation à moyen terme (Programme de travail du gouvernement, Déclaration de politique générale du Premier ministre, cadre budgétaire à moyen terme et Énoncé des priorités du gouvernement).
3. La portée des documents de programmation de la réforme de l'administration publique est exhaustive et couvre tous les domaines où une réforme est nécessaire ; les liens entre réformes dans les différents domaines sont clairement établis.
4. Les objectifs et étapes identifiés dans les documents de programmation sont totalement cohérents avec les déclarations de priorités du gouvernement.
5. Les objectifs de la réforme de l'administration publique ainsi que les principales étapes pour atteindre ces objectifs sont systématiquement appliqués et référencés dans les autres documents de programmation ayant une pertinence dans la mise en œuvre de cette politique (plans et stratégies d'intégration européenne, par exemple).
6. Un ou plusieurs des documents de programmation adoptés au niveau du gouvernement établissent un programme clair de mise en œuvre de la réforme de l'administration publique, dans son ensemble ou pour différentes parties de la réforme de l'administration publique.
7. Les documents de programmation de la réforme de l'administration publique comprennent des réformes clés et des activités de développement, et évitent d'inclure des activités en cours ou quotidiennes qui ne mènent pas à des améliorations.
8. Pour garantir l'entrée en vigueur de la réforme de l'administration publique, les documents de programmation comprennent toutes les informations nécessaires, c'est-à-dire les objectifs de politique publique et les indicateurs de performance, les actions et coûts, les institutions responsables, les dates limites de mise en œuvre, et les obligations d'évaluation et de suivi.

### **Cadre analytique**

#### **Approche méthodologique**

Les méthodes utilisées sont principalement qualitatives et fondées sur des entretiens avec les plus hauts fonctionnaires aux niveaux administratif et politique de l'administration publique, associés à des analyses de documents :

- Analyse de la législation concernant un système de programmation, pour déterminer quels types de documents sont obligatoires ou optionnels, ainsi que la hiérarchie d'ensemble des documents de programmation. Ceci permet de comprendre à la fois les obligations formelles et la situation en cours dans le domaine de la RAP.
- Entretiens avec les ministres et les hauts fonctionnaires concernés pour déterminer le niveau de priorité de la RAP. Demander des références de documents gouvernementaux importants identifiant la RAP comme une priorité. Se renseigner également sur les objectifs politiques concrets de la PAR et les principales étapes nécessaires pour atteindre ces objectifs, et comparer avec les déclarations dans les documents gouvernementaux importants.
- Essayer, au cours du processus d'entretien, de mettre également au jour d'autres arguments (décisions de financement, cas dans lesquels la RAP a été débattue aux plus hauts niveaux de prise de décision, décision de réforme majeure qui a été prise, ou lois ou règlements approuvés, par exemple) qui soutiennent la RAP comme priorité du gouvernement.

- Entretiens avec des fonctionnaires chargés de gérer et de coordonner la RAP, afin d'obtenir des informations sur les obligations formelles relatives aux documents de programmation, ainsi qu'une liste des documents de programmation concernant la politique de RAP et des informations sur leur processus d'élaboration. Ceci constitue un point d'entrée pour une analyse plus approfondie.
- Analyse des principaux documents de programmation du travail, établissant les priorités du gouvernement, afin de trouver des mentions de la RAP, de ses objectifs et de ses principales activités de mise en œuvre. Comparer les informations recueillies avec les déclarations des principaux décideurs.
- Concentrer l'analyse de documents sur deux aspects – a) les mentions des objectifs et principales étapes de la RAP ; b) la cohérence des objectifs et principales étapes dans tous les plus importants documents de programmation du travail du gouvernement.
- Lors de l'analyse des documents de programmation, évaluer la qualité de l'information, telle qu'en attestent les principaux éléments de clarté, structure et d'explicitation. Soutenir cette analyse grâce à des exemples tirés de documents de programmation précis.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois et règlements sur le système de programmation dans un pays donné, ainsi que les documents de programmation du travail à court, moyen et long terme du gouvernement ;
- entretiens avec des ministres et hauts fonctionnaires dans les institutions gouvernementales impliquées dans la mise en œuvre de la RAP ;
- entretiens avec des fonctionnaires dans des institutions impliquées dans le pilotage et la coordination de la RAP, ainsi qu'avec au moins deux responsables dans des institutions chargées d'appliquer une partie de la RAP ;
- entretiens avec jusqu'à trois acteurs non gouvernementaux évaluant la mise en œuvre de tout ou partie de la RAP ;
- rapports et évaluation externes de tout ou partie de la RAP par des organisations internationales et/ou des projets d'assistance technique ;
- Programmes de travail du gouvernement, Déclaration de politique générale du Premier ministre, cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et Énoncé des priorités du gouvernement ou documents similaires (le cas échéant), définissant les domaines prioritaires du gouvernement ;
- Documents de programmation stratégique et opérationnelle couvrant des questions ayant trait à la RAP ;
- Données sur le financement de tout ou partie de la RAP.

### Indicateurs

- Proportion des documents de programmation centrale présentant des objectifs et priorités de RAP de manière cohérente et uniforme<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Les documents de programmation centrale sont : le Programme de travail du gouvernement, la Déclaration de politique générale du Premier ministre, la Stratégie nationale de développement, le CBMT et l'Énoncé des priorités du gouvernement. La proportion est calculée sur la base de l'analyse de documents. Premièrement, le nombre total de principaux documents de programmation du travail est calculé sur la base des résultats d'un recensement des documents. Deuxièmement, les objectifs politiques de la RAP et principales étapes pour les réaliser sont extraits des principaux documents de programmation du travail du gouvernement, et leur cohérence commune est comparée. Troisièmement, le nombre de documents dans lesquels les objectifs politiques de la RAP et principales étapes pour les réaliser apparaissent de manière uniforme et cohérente est divisé par le nombre total de principaux documents de programmation du travail du gouvernement, et multiplié par 100 pour obtenir le pourcentage, ou résultat de la mesure de la proportion.

- Part des réformes et activités de développement de l'administration publique dans l'ensemble des activités contenues dans les documents de programmation de la RAP<sup>5</sup>.
- Degré d'exhaustivité du (des) document(s) de programmation centrale de la RAP.

**Principe 2 : La réforme de l'administration publique est mise en œuvre de manière déterminée ; des objectifs de résultats de la réforme sont définis et régulièrement contrôlés.**

1. Les objectifs et cibles de la réforme sont fixés dans les documents de programmation.
2. Les documents de programmation qui traduisent la politique du gouvernement concernant l'administration publique comprennent un ensemble d'indicateurs de performance (coïncidant avec les objectifs) qui évaluent les progrès de la mise en œuvre ou l'échec de la réforme.
3. Les indicateurs de performance sont mesurables, pertinents par rapport aux objectifs et soutiennent les mécanismes de responsabilité entre les institutions et les gestionnaires responsables.
4. Un système de recueil de données pour tous les indicateurs identifiés utilisés dans la réforme de l'administration publique fournit des données mises à jour et exactes aux ministres et fonctionnaires.
5. Des évaluations du progrès de la réforme de l'administration publique sont menées au moins tous les deux ans, sont rendus publics et servent de base à une discussion sur la mise en œuvre au niveau des politiques et hauts fonctionnaires.
6. Des processus opérationnels de pilotage central et d'évaluation stratégique sont mis en place.
7. La société civile et les entreprises sont impliquées dans le processus d'évaluation et de suivi, et habilitées à fournir des contributions sur la performance de mise en œuvre et les défis relatifs à la réforme.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont principalement qualitatives et fondées sur une analyse de la législation et des entretiens avec des fonctionnaires responsables :

- Analyse des lois et/ou règlements pour déterminer quelles sont les exigences formelles de rédaction des documents de programmation, avec une attention spéciale portée aux obligations de mesure, d'évaluation et de suivi des performances.
- Analyse (le cas échéant) des lois et/ou règlements et déclarations de politique, pour déterminer l'approche du pays quant à la mesure des performances dans les politiques publiques. Cette analyse permet une évaluation plus complète du système réel de mesure des performances contenu dans le(s) document(s) de programmation ou document(s) de RAP. Analyser les documents de programmation exposant des objectifs et activités de RAP pour déterminer si un système de mesure des performances existe et, le cas échéant, évaluer la qualité globale de ses objectifs et indicateurs.
- Analyse des liens entre objectifs et indicateurs, et entre objectifs et activités. Évaluer le degré auquel il est possible de qualifier les objectifs de SMART (spécifiques, mesurables, accessibles, réalistes et temporellement définis).
- Analyse des comptes rendus sur les progrès accomplis dans le domaine de la RAP, pour déterminer comment le système de mesure des performances a été appliqué ainsi que la

<sup>5</sup> Les activités sont définies sur la base des documents de programmation approuvés par le gouvernement ou les documents sur la mise en œuvre de la RAP.

qualité des conclusions qui ont pu en être tirées. L'analyse permettra aussi d'exposer les problèmes de recueil des données dans les cas où certaines données concernant des indicateurs inclus ne sont pas disponibles.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois et règlements sur la mesure des performances des politiques publiques en général et de la RAP en particulier ;
- documents de programmation exposant la politique de RAP, divers documents de programmation sur des aspects de la mise en œuvre de la RAP ;
- évaluations des progrès accomplis menées par différentes organisations internationales et projets d'assistance technique, notamment comparaisons internationales sur la gouvernance et les questions relatives à la RAP ;
- entretiens avec des représentants d'institutions impliquées dans la mise en œuvre de la RAP.

### Indicateurs

- Retard annuel de mise en œuvre des activités et réformes d'amélioration de l'administration publique<sup>6</sup>.
- Pourcentage des objectifs de RAP atteints<sup>7</sup>.
- Degré de mise en place d'un système complet d'évaluation et de suivi de la RAP.

### Principe 3 : La viabilité financière de la réforme de l'administration publique est assurée.

1. Les actions ou mesures de réforme établies par les documents de planification contiennent des informations sur les ressources (humaines et financières) requises pour les mener à bien. Pour en assurer la viabilité, les besoins supplémentaires de dépenses sont décomposés en coûts permanents et temporaires.
2. Pour assurer la viabilité de la réforme, l'estimation du coût des mesures de réforme définit la part et la provenance de l'aide des donateurs ainsi que le financement attendu de la part des recettes publiques.
3. Le cadre budgétaire à moyen terme reconnaît la réforme de l'administration publique comme l'une des priorités du gouvernement et établit le montant approximatif de ressources disponibles pour cette réforme. Ce montant est conforme au budget alloué à la réforme de l'administration publique, que ce soit dans les documents de planification centrale ou dans la stratégie séparée de réforme de l'administration publique.
4. Les estimations financières des coûts de toute réforme exigeant l'assistance de l'Union européenne sont conformes au programme budgétaire pour la réforme du secteur de l'administration publique des Instruments d'aide de préadhésion.

<sup>6</sup> Les activités sont définies sur la base des documents de programmation approuvés par le gouvernement ou des documents sur la mise en œuvre de la RAP. Seules les activités centrées sur l'amélioration, ou détaillant les réformes, sont prises en compte, les activités en cours ou quotidiennes ne sont pas considérées. La proportion est calculée en divisant le nombre total d'activités liées à la RAP mises en œuvre par le nombre total d'activités prévues pour l'année considérée.

<sup>7</sup> L'évaluation est fondée sur les objectifs mesurables de la réforme, définis par le(s) document(s) de programmation du gouvernement. Le nombre d'objectifs de la réforme atteints est comparé à celui du total des objectifs de la réforme. Dans le cas où les objectifs de la réforme ne sont pas définis par le gouvernement, le résultat de l'évaluation sera un taux de réalisation de 0 %.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont principalement qualitatives et fondées sur l'analyse des lois, des documents de planification, des documents relatifs au budget et des entretiens :

- Analyse des documents de programmation décrivant la politique de RAP, les objectifs ainsi que les activités nécessaires pour réaliser ces objectifs, pour déterminer si toutes les activités sont correctement chiffrées et financées, afin de mesurer la qualité de la programmation.
- Analyse des rapports sur la mise en œuvre de la RAP, pour déterminer le financement de la RAP, et comment les fonds sont dépensés.
- Analyse des documents budgétaires (loi, annuelle et à moyen terme) pour comprendre le processus d'allocation des ressources aux politiques en général, et le processus de financement de la RAP en particulier, notamment les demandes de fonds.
- Analyse de CDMT (le cas échéant) pour déterminer s'ils incluent la RAP comme l'une des priorités de dépenses du gouvernement, et voir si les priorités définies par le gouvernement correspondent aux flux de ressources.
- Étayer l'analyse des documents grâce à des entretiens avec des fonctionnaires dans les institutions concernées, internes ou externes, pour évaluer la cohérence entre la théorie et la pratique.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- CDMT, demandes budgétaires annuelles des ministères impliqués dans la mise en œuvre de la RAP et Loi de finances annuelle, ainsi qu'autres documents budgétaires traitant de l'allocation des ressources financières à la mise en œuvre des politiques du gouvernement ;
- documents de programmation de la RAP et rapports de mise en œuvre, ainsi qu'autres documents de planification d'institutions fournissant des informations sur les demandes budgétaires ;
- entretiens avec des représentants de l'institution chargée de coordonner la RAP et au moins deux responsables d'institutions chargées de mettre en œuvre la RAP ;
- entretiens avec des représentants de l'institution (des institutions) chargée(s) de coordonner les donateurs, et analyse des sources primaires de données accessibles par eux ;
- entretiens avec des représentants des trois principaux donateurs au pays en termes d'assistance étrangère consacrée aux activités liées à la RAP.

### Indicateurs

- Part des mesures de RAP financées et dépensées<sup>8</sup>.
- Rapport entre le financement IAP RAP prévu dans le programme sectoriel IAP et celui prévu dans les documents de programmation nationaux<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Mesures financées et dépensées, comparées avec le nombre global de mesures dans le(s) document(s) de programmation de la RAP

<sup>9</sup> L'estimation budgétaire sectorielle IAP RAP est basée sur le Document de stratégie pays ou Programme sectoriel RAP ; le(s) document(s) de planification sectorielle RAP nationaux peuvent comprendre plusieurs stratégies couvrant des secteurs RAP UE (stratégie de gestion des finances publiques et stratégie de RAP, par exemple).



**Exigence clé : La gestion de la réforme de l'administration publique permet des réformes de guidage et de pilotage, détermine l'attribution des responsabilités de la mise en œuvre et assure la présence d'une administration professionnelle nécessaire à la mise en place de la réforme.**

La direction de la RAP requiert une participation active et continue aux plus hauts niveaux ministériels et de la fonction publique pour élaborer, planifier, mettre en œuvre, surveiller et évaluer ce domaine de la politique publique. En tant que politique horizontale, la RAP concerne tous les aspects de l'administration publique, y compris les niveaux d'effectifs, le double emploi de certaines fonctions, la mesure des performances, l'efficience et l'efficacité. C'est pourquoi il est essentiel que la RAP soit pilotée par le haut.

Une structure de gestion et de coordination de la RAP claire, qui fonctionne correctement, est une condition nécessaire pour l'application réussie de la politique du gouvernement dans ce domaine. Des mécanismes solides doivent être en place, afin d'assurer un flux permanent d'information analytiques entre ministres et fonctionnaires pour que les décisions sur le travail à venir soient bien documentées. De plus, les ministres doivent informer les citoyens des progrès et réalisations de la réforme, conformément à la stratégie et/ou plan de communication de la RAP. Il devrait y avoir une répartition claire des fonctions et responsabilités entre les différentes institutions en ce qui concerne l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre, la surveillance, le suivi et l'évaluation de la RAP.

Les personnes en charge des aspects stratégiques et quotidiens de la gestion, de la coordination et de la mise en œuvre de la RAP sont essentielles à son succès. Leurs direction, motivation, expérience et savoir sont cruciaux pour préparer des actes juridiques et documents de programmation de bonne qualité, pour mener à bien des tâches analytiques et piloter la mise en œuvre.

**Principe 4 : La réforme de l'administration publique dispose de structures de coordination solides et efficaces au niveau politique ainsi qu'au niveau administratif, afin de piloter et gérer le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme.**

1. Au niveau politique, il existe un forum formel de débat et de prise de décision (les réunions habituelles du gouvernement peuvent également jouer ce rôle) dédié à la gestion de la réforme de l'administration publique. Il se réunit régulièrement pour évaluer les progrès et initier les changements requis.
2. Pour étayer le débat et la prise de décisions au niveau politique, il existe une structure administrative formelle de coordination. Celle-ci se charge des questions de gestion opérationnelle de la réforme de l'administration publique, fournit régulièrement des rapports sur l'avancement de la réforme de l'administration publique, identifie les obstacles au progrès et conçoit des manières de surmonter ces obstacles.
3. Tous les principaux acteurs de la réforme de l'administration publique sont représentés dans les structures de coordination. Les organisations non gouvernementales ayant des compétences et capacités pertinentes sont régulièrement consultées.
4. Les fonctions et responsabilités des structures de gestion et de coordination, tant au niveau politique qu'administratif, sont clairement définies et respectées.
5. Les fonctions de secrétariat à l'appui des structures de gestion et de coordination sont assurées par l'institution ou ministère ayant la fonction et la responsabilité, légalement définies, de coordonner l'ensemble de la réforme.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont principalement qualitatives et fondées sur l'analyse de documents et des entretiens avec les ministres et fonctionnaires concernés :

- Analyse des lois et/ou règlements pour déterminer les types, fonctions et responsabilités des mécanismes de gestion et de coordination de la RAP (organismes officiels), ainsi que les rôles des différentes institutions en leur sein.
- Analyse des programmes, comptes rendus et listes de participants aux réunions pour déterminer la fréquence des réunions, les niveaux de participation et les sujets débattus. Ceci permet également d'avoir une information sur les différents rapports et documents préparés pour les mécanismes de gestion et de coordination respectifs, et d'évaluer leur pertinence par rapport aux activités et objectifs généraux de la politique de RAP.
- Déterminer le taux de présence des membres permanents des différents forums en analysant les listes de participants pour donner une indication de l'importance attribuée à la RAP par les différentes parties prenantes. Une attention particulière devrait être portée à la présence de représentants d'institutions de centre de gouvernement, pour s'assurer que les ministres et hauts fonctionnaires du pays reconnaissent l'importance de la RAP.
- Entretiens avec des acteurs clés pour évaluer le niveau réel de coordination informelle et les efforts de communication entre les institutions responsables de la coordination globale de la RAP et les institutions impliquées dans sa mise en œuvre.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois et/ou règlements définissant les fonctions et responsabilités de forums officiels au niveau ministériel et/ou à celui de l'administration ;
- programmes, comptes rendus de réunions et listes de participants, forums de prise de décisions au niveau ministériel et/ou à celui de l'administration ;
- rapports sur la mise en œuvre de décisions prises lors de discussions officielles et dans les forums de prise de décision au niveau ministériel et/ou à celui de l'administration ;
- entretiens avec des participants aux forums officiels sur la RAP au niveau ministériel et/ou de la fonction publique.

### Indicateurs

- Fréquence des débats politiques sur des questions liées à la RAP<sup>10</sup>.
- Taux de mise en œuvre des décisions prise dans les forums de coordination de la RAP au niveau politique ou de l'administration<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Nombre annuel de réunions des organismes de prise de décision au niveau politique (réunions du gouvernement, réunions des comités du gouvernement, réunions du Conseil sur la RAP ou tout autre organisme pertinent, par exemple) pendant lesquelles des questions ou documents stratégiques relatifs à la RAP ont été débattus.

<sup>11</sup> Nombre de décisions suivies d'effet sur le nombre total de décisions prises dans les forums officiels aux niveaux politique et administratif.

**Principe 5 : Une institution de premier plan assure la direction, et a la responsabilité ainsi que la capacité de gérer le processus de réforme ; les institutions impliquées ont des responsabilités clairement définies et disposent de capacités de mise en œuvre de la réforme.**

1. La (les) réglementation(s) désigne(nt) une institution ayant la responsabilité globale de piloter et coordonner la politique de réforme de l'administration publique ainsi que de la mettre en œuvre, et cette institution dispose des capacités pour mener à bien sa mission
2. La répartition des fonctions et responsabilités entre les institutions impliquées dans la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique est claire, et il n'y a pas de doublon ou de chevauchement.
3. Les institutions impliquées dans la mise en œuvre de la réforme de l'administration publique sont conscientes de leurs fonctions et responsabilités, et disposent des capacités pour les mener à bien.
4. Les fonctionnaires responsables de la gestion et de la coordination de la réforme de l'administration publique sont expérimentés ; ils disposent de connaissances et de compétences en communication, travail d'équipe, pensée analytique, conceptuelle et créative, élaboration, programmation et organisation, et sont régulièrement formés.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont principalement qualitatives et fondées sur une analyse de la législation et des entretiens :

- Analyse de la réglementation pour déterminer les fonctions et responsabilités liées à la RAP et leur distribution entre les institutions, pour s'assurer qu'il n'existe pas de chevauchements ou de lacunes.
- Attention particulière pour savoir si la réglementation identifie clairement une institution essentiellement responsable de la gestion et de la coordination de la RAP.
- Analyse de toutes les fonctions liées à la RAP pour déterminer si toutes les étapes du cycle politique sont mentionnées et attribuées à des institutions particulières pour leur mise en œuvre.
- Entretiens pour évaluer les connaissances et la compréhension des fonctions attribuées aux différentes institutions impliquées dans la mise en œuvre de la RAP.
- Analyse des documents pertinents (législation pertinente, statuts, descriptions de postes, manuels de compétences, par exemple) pour établir les fonctions, tâches et responsabilités des fonctionnaires impliqués dans la gestion, la coordination et la mise en œuvre de la RAP.
- Entretiens avec des fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de la RAP pour évaluer leur expérience professionnelle antérieure, leurs connaissances, leurs compétences et leur compréhension de leurs tâches et de leurs responsabilités liées à la gestion de la réforme (telles qu'elles sont décrites dans leurs descriptions de poste respectives).
- Évaluation du contenu et de la fréquence des occasions formelles et informelles de formation et de renforcement des compétences.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- réglementation établissant le cadre de gestion et de coordination de la RAP ;
- procédures internes des institutions, ainsi qu'information budgétaire de l'année en cours sur le niveau des effectifs, le taux de renouvellement et les niveaux de salaires des institutions impliquées dans la mise en œuvre de la RAP ;

- entretiens avec des représentants des différentes institutions impliquées dans la mise en œuvre de la RAP ;
- examens fonctionnels (le cas échéant) de questions liées à la RAP par différentes organisations nationales ou internationales, publiques ou non gouvernementales ;
- rapports d'évaluation des capacités préparés par des institutions nationales ou des organisations internationales ;
- rapports annuels d'institutions (aux niveaux national et régional) responsables de la formation des fonctionnaires, et données primaires de ces institutions sur la nature et la fréquence des formations proposées et sur le nombre de fonctionnaires formés.

**Indicateurs**

- Taux annuel de renouvellement du personnel dans la principale unité de RAP.
- Proportion du personnel de la principale unité de RAP ayant entrepris au moins deux formations liées à la RAP durant l'année écoulée.
- Degré d'attribution des responsabilités concernant les activités de RAP.



## ÉLABORATION ET COORDINATION DES POLITIQUES

Les préparations d'adhésion doivent être étayées par des dispositions et capacités de programmation, d'élaboration, de coordination et de mise en œuvre des politiques publiques qui :

- permettent une planification cohérente des politiques et une coordination des activités du gouvernement, notamment l'établissement de priorités en rapport avec l'adhésion à l'Union européenne (UE) et les questions qui s'y rapportent ;
- créent des politiques de fond et cohérentes qui sont abordables, économiquement efficaces et financièrement viables ;
- comprennent des consultations avec des parties prenantes internes et externes ;
- garantissent que les politiques sont correctement mises en œuvre, portées à l'attention du public et surveillées ;
- soutiennent la transposition et la mise en œuvre de *l'acquis communautaire* dans tous les secteurs ;
- posent les bases permettant de réellement fonctionner comme un État membre de l'UE.
- Les Principes détaillent ces bases générales. Ce chapitre définit quatre exigences clés et douze principes pour garantir que les politiques aient des résultats de qualité et préparer l'adhésion à l'UE. Ces exigences doivent être renforcées lorsqu'un pays progresse sur le chemin de l'intégration européenne (IE). C'est pourquoi les Principes font la distinction, le cas échéant, entre les différents besoins selon les étapes de l'IE<sup>12</sup>.

### EXIGENCES CLÉS ET PRINCIPES

**Exigence clé : Les institutions du centre de gouvernement remplissent toutes les fonctions essentielles à un système d'élaboration des politiques bien organisé, cohérent et compétent.**

**Principe 1 :** Les institutions du centre de gouvernement remplissent toutes les fonctions essentielles à un système d'élaboration des politiques bien organisé, cohérent et compétent.

**Principe 2 :** Des procédures horizontales claires de gestion du processus national d'intégration européenne sont établies et appliquées, sous la coordination de l'entité responsable.

**Exigence clé : La programmation des politiques est harmonisée, cohérente avec contexte financier du gouvernement, et garantit que le gouvernement est à même de remplir ses objectifs.**

**Principe 3 :** Il existe une planification harmonisée des politiques à moyen terme, comprenant des objectifs clairs concernant l'ensemble de l'administration, et elle est cohérente avec le contexte financier du gouvernement ; les politiques sectorielles répondent aux objectifs du gouvernement et sont cohérentes avec le cadre budgétaire à moyen terme.

**Principe 4 :** Il existe un système de planification à moyen terme pour tous les processus en rapport avec l'intégration européenne, et il est intégré à la planification des politiques nationales.

**Principe 5 :** Un contrôle régulier des performances de l'administration publique permet un examen public et garantit que l'administration est à même de remplir ses objectifs.

**Exigence clé : Les décisions gouvernementales et la législation sont transparentes, accessibles au public et la conformité légale des décisions est assurée ; le travail du gouvernement est contrôlé par le Parlement.**

<sup>12</sup> Afin de différencier les degrés auxquels les pays aspirent à intégrer l'Union européenne ainsi que l'étendue et la profondeur de leur engagement et leur progression dans l'IE, cette méthodologie a adopté la catégorisation de Lippert *et al.* (2001) légèrement altérée pour décrire les différentes phases de l'intégration. Voir également Lippert, B., G. Umbach et W. Wessels (2001), « *Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power* », dans le *Journal of European Public Policy*, Volume 8, Numéro 6, pp. 980-1012.

**Principe 6 :** Les décisions publiques sont atteintes de manière transparente et fondées sur le jugement professionnel de l'administration ; la conformité légale des décisions est assurée.

**Principe 7 :** Le Parlement contrôle l'élaboration des politiques par le gouvernement.

**Exigence clé :** Les politiques et lois sont élaborées de manière inclusive, sont fondées sur des données, et permettent de réaliser les objectifs du gouvernement.

**Principe 8 :** La structure organisationnelle, les procédures et le personnel des ministères s'assurent de ce que les lois et politiques élaborées sont possibles à mettre en œuvre et qu'elles remplissent les objectifs du gouvernement.

**Principe 9 :** Les procédures d'intégration et l'organisation institutionnelle européennes font partie intégrante du processus d'élaboration des politiques et assurent une transposition systématique de *l'acquis* en temps voulu.

**Principe 10 :** Le processus d'élaboration des politiques et de rédaction des lois est fondé sur des données, et l'analyse d'impact est régulièrement utilisée par l'ensemble des ministères.

**Principe 11 :** Les politiques et lois sont élaborées de manière inclusive, permettant la participation active de la société ainsi qu'une vision coordinatrice au sein du gouvernement.

**Principe 12 :** La législation est cohérente dans sa structure, son style et son langage ; les exigences de rédaction juridique sont systématiquement appliquées par tous les ministères ; la législation est accessible au public.

### **Exigence clé : Les institutions du centre de gouvernement remplissent toutes les fonctions essentielles à un système d'élaboration des politiques bien organisé, cohérent et compétent.**

L'architecture institutionnelle du centre de gouvernement (CdG) pour la planification et la coordination des politiques doit être en place, et capable d'assurer le fonctionnement efficace et la bonne organisation du système d'élaboration des politiques. Le CdG est défini par les fonctions clés habituellement assurées par le Cabinet/Secrétariat général, le ministère des Finances (Mdf), l'organisme responsable de la conformité des lois et l'organisme chargé de l'IE lorsqu'ils s'acquittent des fonctions d'élaboration, de coordination et d'élaboration des politiques. L'organisation institutionnelle au sein de ces institutions et entre elles ne doit pas montrer des doublons ou lacunes significatifs, ni être trop fragmentée. Le CdG doit avoir l'autorité et la capacité de mettre en œuvre et de faire respecter les dispositions du cadre légal.

#### **Principe 1 : Les institutions du centre de gouvernement remplissent toutes les fonctions essentielles à un système d'élaboration des politiques bien organisé, cohérent et compétent.**

1. La loi assigne les fonctions suivantes aux institutions du centre de gouvernement, qui doivent avoir l'autorité et la capacité de les mettre en œuvre :
  - coordonner la préparation des sessions de travail du gouvernement ;
  - garantir la conformité légale ;
  - coordonner la préparation et l'approbation des priorités stratégiques et du programme de travail du gouvernement ;
  - coordonner le contenu des politiques relatives aux propositions soumises aux décisions du gouvernement, et notamment définir le processus de préparation des politiques et en assurer la cohérence avec les priorités du gouvernement ;
  - s'assurer que les politiques sont financièrement accessibles et coordonner la planification des ressources du secteur public ;
  - coordonner les activités de communication du gouvernement pour s'assurer de la cohérence du message transmis par le gouvernement ;
  - surveiller la performance du gouvernement afin de s'assurer que l'ensemble du gouvernement fonctionne de manière efficace et tient les engagements pris auprès des citoyens ;
  - se charger des relations entre le gouvernement et les autres acteurs de l'État (Président, Parlement) ;
  - coordonner les questions relatives à l'intégration européenne.
2. Lorsqu'elles mettent en œuvre les fonctions qui leur ont été assignées, les institutions publient des directives, réalisent des contrôles de qualité et fournissent des conseils aux ministères, au Premier ministre et au gouvernement, et elles agissent de manière coordonnée.
3. Mettre en place des dispositions – telles que procédures écrites, forums institutionnalisés de coordination et réunions régulières, formelles et informelles – afin d'assurer la coopération entre les institutions du centre de gouvernement.

### **Cadre analytique**

#### **Approche méthodologique**

Les méthodes utilisées sont les évaluations qualitatives fondées sur l'analyse de la législation et d'autres documents, ainsi qu'une évaluation du personnel disponible pour les fonctions décrites, comme une proportion du personnel total des institutions du CdG :

- Analyser la législation et la réglementation interne des institutions du CdG pour identifier quelle institution et quelle unité doit remplir chaque fonction, savoir s'il y a des fonctions



manquantes et si les institutions ont l'autorité de fournir des conseils, établir des procédures et réaliser des contrôles de qualité.

- Examiner les structures organisationnelles des institutions pour comprendre les statuts et les interdépendances des unités dans l'architecture de gestion organisationnelle.
- Conduire des entretiens ainsi qu'une analyse comparative du nombre d'employés, pour vérifier qu'ils remplissent ces fonctions en pratique et pour évaluer leur capacité à le faire.
- Examiner le travail conjoint du CdG comme les procédures de rédaction législative, la planification des politiques, les processus et le contrôle budgétaires, et évaluer dans quelle mesure ces procédures définissent des responsabilités claires pour le CdG et les ministères, et si les procédures établies par les institutions du CdG sont cohérentes et coordonnées, ou fragmentées.
- Lors de l'évaluation des dispositions (formelles ou informelles) répartissant le travail entre les institutions du CdG, établir l'utilisation de l'expertise de tous les organismes du CdG comme référence.
- Étayer l'analyse de documents par des entretiens avec les fonctionnaires concernés pour évaluer si les pratiques quotidiennes de travail diffèrent/sont conformes aux règlements ; en l'absence de règles formelles, analyser les pratiques informelles.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- Loi sur le gouvernement ; Règlement intérieur du gouvernement ; Loi budgétaire ;
- statuts (réglementations sur les structures organisationnelles) du Cabinet, du MdF, du ministère de la Justice (MdJ) et de l'organisme chargé de l'IE ;
- décompte des effectifs (disponible dans les statuts, ou recueilli grâce aux feuilles de recueil de données) assignés à chaque fonction et au personnel en poste (données recueillies grâce aux feuilles de recueil de données) ;
- réglementations établies par les institutions du CdG pour des processus spécifiques d'élaboration des politiques (réglementations spécifiques pour l'analyse des politiques, la rédaction législative et la coordination des politiques dans les ministères, par exemple) ;
- réglementations établissant les dispositions de coopération formelle et les processus ; directives formelles et informelles publiées par les institutions ;
- entretiens avec les directeurs des unités pertinentes et les secrétaires généraux et/ou les chefs d'unités de coordination de deux ministères compétents.

### Indicateurs

- Proportion de fonctions essentielles du CdG qui sont remplies par les institutions.

#### **Principe 2 : Des procédures horizontales claires de gestion du processus national d'intégration européenne sont établies et appliquées, sous la coordination de l'entité responsable.**

1. Le cadre législatif et/ou réglementaire définit et différencie clairement les pouvoirs, responsabilités et obligations des différents acteurs chargés de la fonction d'intégration correspondant à la phase d'intégration européenne, et est conforme au cadre légal général établissant les bases de travail pour le gouvernement et l'administration.
2. Le(s) organisme(s) de coordination de l'intégration européenne ont l'autorité et la capacité de coordonner et de planifier la transposition et la traduction de *l'acquis communautaire*, de l'aide de l'Union européenne et de la politique d'intégration européenne dans sa globalité.
3. L'unité de coordination de l'intégration européenne est institutionnalisée, dans le Cabinet du Premier ministre, dans le ministère des Affaires étrangères ou en tant qu'entité distincte, et

fonctionne comme une partie de l'appareil gouvernemental normal, avec l'autorité de faciliter la résolution de conflits.

4. Un mécanisme solide est mis en place, visant à assurer que la coordination des relations générales avec l'Union européenne est conforme avec la coordination globale de l'intégration européenne.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont les évaluations qualitatives fondées sur l'analyse de la législation et d'autres documents, ainsi que des entretiens avec le personnel de l'organisme et des ministères chargés de l'IE :

- Examiner le cadre législatif pour voir s'il définit clairement les responsabilités du CdG, et si ces responsabilités sont respectées en pratique. Des responsabilités ou fonctions mal définies, des incohérences légales, des mandats qui se chevauchent ou se contredisent, ou le manque des pouvoirs nécessaires sont des indications d'un cadre législatif peu ou mal défini, qui pourrait entraver les efforts de coordination.
- Utiliser des entretiens en profondeur pour évaluer le succès avec lequel l'appareil gouvernemental a traité les principaux désaccords entre institutions, ainsi que le rôle et l'influence de l'unité de coordination durant ces « moments critiques » en comparaison de décisions plus quotidiennes/habituelles. Une influence insuffisante ou inexistante de l'unité de coordination dans le premier ensemble de décisions indique une institutionnalisation limitée.
- Analyser la structure du(des) organisme(s) de coordination de l'IE, la répartition des effectifs selon les départements et les pratiques quotidiennes de travail pour évaluer s'il existe une capacité suffisante pour assurer en pratique les responsabilités conférées par la législation.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- La législation (lois pertinentes, réglementations, décisions du gouvernement) établissant les principes et processus d'IE ;
- statuts de(s) unité(s) d'IE ; statuts d'autres institutions remplissant directement des rôles liés à l'IE ;
- entretien avec le directeur de l'organisme chargé de l'IE, les directeurs des entités qui le composent et les secrétaires généraux de deux ministères compétents ;
- enregistrements des réunions des comités/commissions de coordination administrative et politique.

### Indicateurs

- Les fonctions d'IE sont remplies par les institutions.

**Exigence clé : L'élaboration des politiques est harmonisée, cohérente avec le contexte financier du gouvernement, et garantit que le gouvernement est à même de remplir ses objectifs.**

Les résultats politiques et législatifs du gouvernement doivent être planifiés en prenant en compte la capacité de l'administration ainsi que le contexte financier du gouvernement, être cohérents, se concentrer sur les priorités et assurer que le gouvernement fonctionne de manière collective et respecte ses engagements auprès des citoyens. Le gouvernement doit régulièrement évaluer le cadre législatif existant afin de s'assurer qu'il demeure pertinent et actualisé.

**Principe 3 : Il existe une planification harmonisée des politiques à moyen terme, comprenant des objectifs clairs concernant l'ensemble de l'administration, et elle est cohérente avec le contexte financier du gouvernement ; les politiques sectorielles répondent aux objectifs du gouvernement et sont cohérentes avec le cadre budgétaire à moyen terme.**

1. Le cadre légal établit des obligations de planification des résultats des politiques du gouvernement ; il établit les statuts des principaux documents de programmation du gouvernement, délègue la fonction de planification des politiques à un organisme du centre de gouvernement et régleme sa mise en œuvre.
2. Des mécanismes sont mis en place (de préférence, des plans de travail du gouvernement annuels et à moyen terme) pour traduire le programme politique du gouvernement en actions administratives.
3. Les processus et documents de programmation du gouvernement permettent la répartition en catégories et l'établissement de priorités dans l'ensemble de l'administration ainsi qu'au niveau sectoriel, et garantissent une programmation réaliste, conforme aux priorités du gouvernement, aux capacités de l'administration et au contexte financier.
4. Des directives claires sont fournies aux ministères pour apporter des contributions aux documents de programmation centrale et pour faire des comptes rendus de mise en œuvre.
5. Les documents de programmation centrale du gouvernement sont cohérents et compatibles entre eux et avec les documents stratégiques des secteurs individuels en termes de contenu, d'élaboration et de processus de contrôle.
6. Le système de planification des stratégies sectorielles est formellement établi ; le centre de gouvernement guide le processus d'élaboration et assure la cohérence entre les stratégies sectorielles et les contrôles de qualité.
7. Les stratégies sectorielles comprennent une évaluation financière (coûts budgétaires et aide prévue de l'Union européenne) qui est cohérente avec le cadre budgétaire à moyen terme.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont les évaluations qualitatives fondées sur l'analyse de la législation et d'autres documents, les documents de programmation centrale du gouvernement, les stratégies sectorielles et des entretiens :

- Analyser la législation et mener des entretiens pour évaluer les obligations mises en place et déterminer le nombre, la durée et la portée des documents de programmation centrale existant, évaluer le processus d'élaboration et mise en place et établir des références sur les performances attendues du pays sur la base de ces obligations.

- Analyser le contenu des documents de programmation centrale pour évaluer leur cohérence et la manière dont ils établissent des priorités.
- Évaluer le degré de réalisme et de cohérence de la programmation au regard des capacités de l'administration, comparer le taux de mise en œuvre avec les engagements prévus et les différents documents de programmation, s'il en existe plusieurs.
- Utiliser des entretiens en profondeur pour examiner avec quel succès le CdG guide l'élaboration des stratégies sectorielles en termes de catégorisation, de cohérence entre les stratégies et de contrôle de la qualité (y compris l'harmonisation avec les priorités du gouvernement).
- Évaluer le système de planification des stratégies sectorielles, analyser la législation pertinente, mener des entretiens et recueillir des données grâce à des feuilles de recueil de données sur un certain nombre de stratégies sectorielles et d'autres documents stratégiques. Analyser un échantillon d'au moins cinq stratégies sectorielles pour déterminer si elles sont conformes aux priorités du gouvernement et si elles comprennent une évaluation financière. Comparer les évaluations financières avec le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) pour déterminer si le financement des stratégies sectorielles est cohérent avec le CBMT. Lorsque les données sont disponibles, comparer :
  - les fonds estimés dans les stratégies sectorielles sélectionnées et le financement global identifié dans le CBMT pour les secteurs correspondants ;
  - l'utilisation des fonds des donateurs dans les stratégies sectorielles sélectionnées et le total de l'aide estimée de l'UE pour les secteurs correspondants.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- le règlement interne du gouvernement ; la(les) réglementation(s) établissant le processus de programmation ; la(les) réglementation(s) établissant le système de planification stratégique ; les directives publiées ;
- les documents de planification centrale du gouvernement tels que la déclaration de priorités, la stratégie de développement national, le programme de travail du gouvernement annuel et/ou à moyen terme, le CBMT ;
- rapports de mise en œuvre formels et/ou informels relatifs aux documents de programmation centrale, le cas échéant ;
- entretiens avec toutes les unités pertinentes du Cabinet impliquées dans la programmation, avec le directeur du département du budget du MdF et de deux ministères concernés ;
- données sur le nombre de stratégies sectorielles (recueillies grâce à une feuille de recueil de données dans le cas où elles ne seraient pas publiques) ;
- les cinq stratégies sectorielles les plus récemment adoptées ;
- le CBMT en vigueur.

### Indicateurs

- Arriéré annuel de mise en œuvre<sup>13</sup> des engagements prévus par le(s) document(s) de planification centrale<sup>14</sup>.
- Arriéré annuel<sup>15</sup> d'élaboration des stratégies sectorielles.

<sup>13</sup> L'arriéré est analysé en faisant la comparaison des plans de deux années consécutives, et en prenant en compte les postes qui sont reportés d'une année sur l'autre.

<sup>14</sup> Les documents de planification centrale sont (entre autres) : document sur les priorités du gouvernement ; Programme de travail annuel du gouvernement (PTAG) ; Programme d'IE ; Budget et CBMT ; Programme législatif du gouvernement.

<sup>15</sup> Le retard est analysé en faisant la comparaison des programmes d'élaboration stratégique de deux PTAG consécutifs (ou documents similaires), et en prenant en compte les postes qui sont reportés d'une année sur l'autre.

- Rapport entre le total des fonds prévus par les stratégies sectorielles et le total des fonds associés aux secteurs correspondants dans le CBMT<sup>16</sup>.
- Degré d'achèvement des estimations financières dans les stratégies sectorielles<sup>17</sup>.

**Principe 4 : Il existe un système de planification à moyen terme pour tous les processus en rapport avec l'intégration européenne, et il est intégré à la planification des politiques nationales.**

1. Un système de planification à moyen terme et de surveillance pour la préparation à l'intégration européenne est mis en place, permettant une planification cohérente de tous les engagements liés à l'intégration européenne.
2. Pour les pays candidats : les documents de planification des négociations d'adhésion sont liés aux programmes stratégiques nationaux et sont cohérents avec la capacité financière et de mise en œuvre existante de l'administration.
3. Pour les candidats potentiels : l'élaboration des documents de planification de l'intégration européenne est rationalisée ; les programmes sont cohérents entre eux et avec la capacité financière et de mise en œuvre existante de l'administration.
4. Le processus de planification des différents programmes nationaux est rationalisé ; les programmes sont cohérents et évitent les doublons.
5. La planification de l'intégration européenne est coordonnée aux processus de préparation et d'application des programmes de politiques nationales, en particulier aux cadres stratégiques tels que le Programme de travail du gouvernement et le cadre budgétaire à moyen terme.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont les évaluations qualitatives fondées sur l'analyse de la législation et des entretiens, étayés par l'analyse comparative des programmes pertinents :

- Analyser la législation et mener des entretiens pour évaluer la faisabilité des obligations établies et déterminer le nombre, la durée et la portée des documents existants de planification de l'IE, ainsi que les exigences pour le processus d'élaboration et de mise en œuvre.
- Analyser le contenu des documents de planification (Programme de travail du gouvernement et plan d'IE, par exemple) pour évaluer le degré de conformité (de séparé à intégré) des deux processus et du contenu des programmes.
- Déterminer si la planification est réaliste, et si elle est conforme aux capacités de l'administration, comparer le taux de mise en œuvre avec les engagements prévus et comparer les différents documents de planification s'il en existe plusieurs.

### Sources d'information

La liste des informations consultées est la suivante :

- réglementation(s) établissant le processus de planification de l'IE ; directives publiées ;

<sup>16</sup> Le rapport est calculé en faisant le pourcentage (0 % convergence minimum et 100% convergence maximum), illustrant la différence entre le financement prévu dans les cinq dernières stratégies adoptées et le CBMT. La valeur du résultat de l'indicateur est constituée par la moyenne des cinq cas. Dans le cas où il ne serait pas possible de faire le calcul à cause du manque de données financières dans le CBMT et/ou dans toutes ou certaines des stratégies sectorielles, le rapport est fixé à 0 %.

<sup>17</sup> Un échantillon des cinq stratégies sectorielles les plus récemment adoptées est utilisé.

- documents de planification de l'IE, tels que le Programme national pour l'adoption de l'*acquis*, le Programme d'action AAS, la stratégie nationale d'IE et les accords conclus pendant les négociations ;
- entretiens avec des fonctionnaires responsables de la planification dans l'organisme chargé de l'IE et les deux ministères compétents ;
- rapports de mise en œuvre des programmes d'IE.

### Indicateurs

- Arriéré annuel de mise en œuvre des engagements liés à l'IE<sup>18</sup>.

#### **Principe 5 : Un contrôle régulier des performances de l'administration publique permet un examen public et garantit que l'administration est à même de remplir ses objectifs.**

1. Le centre de gouvernement évalue les progrès grâce à un processus régulier et coordonné.
2. Des processus pour évaluer les progrès du gouvernement par rapport aux objectifs politiques fixés, incluant les résultats de travail du gouvernement, sont en place.
3. Des rapports réguliers sont effectués sur la mise en œuvre du Programme de travail du gouvernement et d'autres documents de planification centrale, s'ils existent ; le processus d'élaboration de rapports est cohérent et comprend des références claires aux responsabilités institutionnelles en termes de prestation.
4. Des rapports sur la performance du gouvernement sont rendus publics et soumis au contrôle parlementaire.
5. Le suivi de la mise en œuvre des engagements liés à l'intégration européenne est intégré dans le mécanisme global de suivi des engagements et obligations du gouvernement (Programme de travail du gouvernement, programme législatif, par exemple).
6. Le système de suivi comprend la remise de rapports au gouvernement sur la mise en œuvre des stratégies sectorielles et permet une évaluation systématique et objective de leur conception, de leur mise en œuvre et de leurs résultats.

### Cadre analytique

#### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont les évaluations qualitatives fondées sur l'analyse de la législation et des entretiens, étayés par l'analyse des rapports :

- Analyser les réglementations pertinentes et les documents officiels pour comprendre les exigences et voir si celles-ci sont exhaustives. Si le cadre législatif inclut des éléments qui sont définis dans les sous-principes et suivis dans la pratique.
- Analyser les rapports trimestriels et annuels sur la mise en œuvre des documents de planification centrale du gouvernement (Programme du gouvernement et/ou Plan de travail du gouvernement, les documents de planification de l'IE, autres documents de planification centrale) pour déterminer : si le système de suivi permet d'avoir une vue d'ensemble de la mise en œuvre des activités prévues et de contrôler les résultats ; dans quelle mesure l'analyse comparative est utilisée ; si les engagements d'IE font partie du système de suivi ; si le système de suivi couvre également la mise en œuvre des stratégies sectorielles.
- Déterminer si les mécanismes de suivi utilisés font la distinction entre la mise en œuvre de processus, telle que la quantité de législation secondaire adoptée, et l'obtention des résultats

<sup>18</sup> L'arriéré est analysé en faisant la comparaison des documents de planification (PTAG ou programme IE) de deux années consécutives, et en prenant en compte les postes qui sont reportés d'une année sur l'autre.

escomptés, tels que le nombre de routes construites ou le nombre de morts évitées grâce à une interdiction de fumer.

- Analyser, grâce à des feuilles de recueil de données et des entretiens avec des membres du personnel du CdG, quels sont les systèmes d'évaluation en place et comment ils sont utilisés dans la pratique.

### **Sources d'information**

La liste des sources consultées est la suivante :

- règlement intérieur, lois et réglementations pertinentes, et décisions du gouvernement fixant des processus et directives obligatoires ;
- documents d'orientation publiés par les institutions du CdG ;
- rapports sur les progrès ou la mise en œuvre des documents de planification centrale ;
- entretiens avec des fonctionnaires du CdG et de deux ministères compétents (notamment ceux très centrés sur l'élaboration des politiques, comme le ministère du Commerce et de l'Industrie ou son équivalent).

### **Indicateurs**

- Degré d'information des rapports sur les résultats obtenus.

**Exigence clé : Les décisions publiques et la législation sont transparentes, accessibles au public et la conformité légale des décisions est assurée ; le travail du gouvernement est contrôlé par le Parlement.**

Afin d'assurer une prise de décisions transparente et conforme aux lois, le CdG doit avoir la capacité d'accomplir les tâches liées à la gestion globale de la prise de décisions par le gouvernement, ainsi que la capacité et l'autorité réelles (légales, personnelles et professionnelles) de mettre en œuvre et de faire appliquer les dispositions du cadre légal, et d'assurer un processus transparent, fiable et légal. Le travail du gouvernement doit être contrôlé par le Parlement afin d'examiner continuellement la performance du gouvernement à l'aune de ses engagements et des objectifs fixés.

**Principe 6 : Les décisions publiques sont atteintes de manière transparente et fondées sur le jugement professionnel de l'administration ; la conformité légale des décisions est assurée.**

1. Le cadre légal définit des procédures claires de préparation, de suivi et de communication sur les sessions de travail du gouvernement, et établit clairement l'autorité du centre de gouvernement pour fournir un jugement professionnel et assurer la conformité légale. Le centre de gouvernement dispose de la capacité d'établir et d'appliquer les procédures.
2. Un organisme du centre de gouvernement définit des délais clairs pour le processus préparatoire, prévoyant un temps suffisant pour la consultation et le contrôle de la qualité. Toutes les parties prenantes respectent ces délais.
3. Un organisme du centre de gouvernement possède l'autorité et la capacité d'assurer la cohérence d'une proposition de politique avec les priorités du gouvernement ainsi qu'avec les politiques précédemment annoncées.
4. Un organisme du centre de gouvernement possède l'autorité et la capacité d'examiner le contenu des propositions en les comparant aux objectifs fixés.
5. Le Secrétariat législatif ou l'unité législative du Bureau du gouvernement possède l'autorité et la capacité d'examiner et de faire des commentaires sur tous les projets légaux avant qu'ils ne soient discutés et approuvés lors des sessions du gouvernement.
6. Le Bureau du gouvernement peut renvoyer des articles devant les ministères s'ils présentent des défauts ou sont contradictoires avec les priorités du gouvernement.
7. Le programme et les documents relatifs aux sessions sont fournis aux participants à l'avance et à temps. Les programmes des sessions formelles du gouvernement sont publics.
8. Les rapports de décisions sont conservés et distribués après les sessions. Les décisions du gouvernement sont rendues publiques.
9. Le Bureau du gouvernement communique de manière régulière et transparente sur le travail du gouvernement, c'est-à-dire sur ses objectifs, ses principales décisions et sa performance.

### Cadre analytique

#### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont les évaluations qualitatives fondées sur l'analyse de la législation, des documents de travail et des entretiens, ainsi que les analyses quantitatives fondées sur les données qui caractérisent les processus :

- Analyser la législation pertinente et les documents officiels pour comprendre les obligations, évaluer leur degré d'exhaustivité, analyser si la législation respecte les sous-principes et



établir un point de comparaison pour évaluer quelle devrait être la performance du pays sur la base de ces obligations.

- Analyser l'organisation des institutions du CdG pertinentes et les fonctions des départements/unités impliqués dans les prises de décisions du gouvernement afin de définir le rôle et l'autorité de chaque acteur du processus.
- Mener des entretiens avec les directeurs du Bureau du gouvernement impliqués dans les prises de décisions du gouvernement et le respect de la conformité légale, des fonctionnaires responsables relevant d'institutions chargées du respect de la conformité légale (si ces institutions sont distinctes du Bureau du gouvernement), le Secrétaire général du gouvernement, des membres du Cabinet du Premier ministre et deux responsables des ministères (secrétaires permanents ou chefs de département, selon le pays) afin d'analyser les pratiques quotidiennes de travail.
- Analyser les documents de travail ; trois programmes de sessions du gouvernement choisis au hasard et une sélection aléatoire des deux exemples d'opinions fournies par chaque unité structurelle du CdG pendant le processus de prise de décisions, et déterminer si :
  - des commentaires portent sur le contenu, ou seulement sur le respect formel des règles
  - des commentaires des unités du CdG ont été pris en compte pendant le processus de prise de décisions (surtout s'ils portent sur des questions liées à la conformité légale)
  - des éléments sortant du programme ont été pris en compte pendant la session et, le cas échéant, dans quelles circonstances
  - comparer les effectifs des unités structurelles du CdG et d'autre(s) institution(s) chargées d'assurer la conformité légale avec le volume de décisions législatives et autres du gouvernement.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- Règlement intérieur du gouvernement ; lois, décisions du gouvernement et arrêtés pertinents fixant les procédures obligatoires ; notes de référence ;
- Rapports sur les progrès de la mise en œuvre des politiques et des lois ;
- Publications et rapports officiels du gouvernement ;
- Entretiens avec 1) les responsables du CdG, 2) les employés pertinents de deux ministères concernés (notamment ceux très centrés sur l'élaboration des politiques et la conformité légale) ;
- statistiques recueillies grâce à des feuilles de recueil de données sur le nombre d'articles réguliers et urgents du programme (sur la base du quatrième trimestre d'une année donnée) et le nombre d'employés travaillant sur la préparation des sessions du gouvernement ;
- statistiques recueillies grâce à des feuilles de recueil de données sur le nombre d'employés et de stratégies et d'actes législatifs soumis au gouvernement par les ministères et adoptés par le gouvernement.

### Indicateurs

- Rapport d'articles réguliers du programme soumis à temps<sup>19</sup> par les ministères à la session du gouvernement.
- Transparence de l'élaboration des politiques par le gouvernement<sup>20</sup>.
- Nombre de lois ayant donné lieu à des décisions de justice<sup>21</sup> contre l'administration pendant l'année.

<sup>19</sup> À temps signifie dans le temps imparti par les critères de procédure fixés par la(les) règlementation(s).

<sup>20</sup> Indice de compétitivité du Forum économique mondial, score de 1 minimum, 7 maximum.

<sup>21</sup> Dans n'importe quel tribunal (Constitutionnel ou ordinaire).

**Principe 7 : Le Parlement contrôle l'élaboration des politiques par le gouvernement.**

1. Il existe des procédures systématiques, appliquées dans la pratique, pour coordonner le processus de prise de décisions du gouvernement avec le Parlement. L'information sur les activités législatives du gouvernement est annuellement mise à la disposition du Parlement, conformément au calendrier du programme parlementaire.
2. Les comités législatifs spéciaux sont pleinement engagés dans leur fonction de contrôle.
3. Il existe des processus et procédures pour les Comités, appliqués dans la pratique, permettant au Parlement de débattre, contrôler et amender les projets législatifs.
4. Le Parlement joue un rôle pour garantir que la législation adoptée est claire, concise et intelligible.
5. Le gouvernement possède la capacité de communiquer avec le Parlement et a établi des procédures à cet égard, qu'il respecte.
6. Les ministres participent au travail du Parlement lorsque des questions qui sont sous leur responsabilité sont débattues.
7. Il existe des mécanismes, toujours respectés, pour garantir que le gouvernement examine systématiquement les propositions de loi du Parlement.

**Cadre analytique****Approche méthodologique**

Les méthodes utilisées sont une évaluation qualitative fondée sur l'analyse de la législation, des entretiens, ainsi que l'analyse des méthodes de travail et une analyse quantitative du processus fondée sur des données :

- Analyser la législation pertinente et les documents officiels pour comprendre les obligations, évaluer leur degré d'exhaustivité, déterminer si la législation respecte les sous-principes et établir un point de comparaison pour évaluer quelle devrait être la performance du pays sur la base de ces obligations.
- Mener des entretiens avec le représentant du gouvernement responsable des relations avec le Parlement, avec le représentant du secrétariat du Parlement et des membres des comités législatifs du Parlement pour analyser les pratiques de travail.
- Analyser les documents de travail, par exemple l'information fournie par le gouvernement sur les programmes législatifs, le cas échéant.
- Analyser le flux de législation présentée par le gouvernement au Parlement et son adoption par le Parlement.
- Analyser les données sur la présence des ministres aux sessions parlementaires.
- Analyser les pratiques de travail et les données sur l'examen des propositions de lois du Parlement par le gouvernement.

**Sources d'information**

La liste des sources consultées est la suivante :

- règlements intérieurs du gouvernement et du Parlement ; toute loi ou règlement régissant les relations entre le gouvernement et le Parlement ;
- entretiens avec le représentant du gouvernement responsable des relations avec le Parlement et le représentant du secrétariat du Parlement ;
- programmes législatifs formels ou informels soumis par le gouvernement au Parlement ;

- statistiques recueillies grâce à une feuille de recueil de données sur les projets de lois soumis par le gouvernement au Parlement ; lois approuvées par le Parlement ; lois amendées par le Parlement et examinées par le gouvernement.

**Indicateurs**

- Rapport entre les lois initiées par le gouvernement et celles votées par le Parlement un an au plus après avoir été présentées.
- Degré d'existence de mécanismes de planification à long terme entre le gouvernement et le Parlement.
- Nombre de rapports sur la mise en œuvre des lois débattus devant le Parlement.

**Exigence clé : Les politiques et lois sont élaborées de manière inclusive, fondées sur des données, et permettent de réaliser les objectifs du gouvernement.**

Des structures doivent être en place pour permettre aux ministères de remplir leur fonction d'élaboration des politiques et des lois, et de développer des politiques qui, lorsqu'elles sont mises en œuvre, atteignent les objectifs visés. Au sein des ministères, toutes les fonctions pertinentes d'élaboration et de programmation des politiques, ainsi que de rédaction législative, doivent être en place, et il doit y avoir des effectifs compétents et suffisants pour mener à bien ces fonctions. Le système doit encourager un dialogue régulier afin de former une perspective émanant de l'ensemble de l'administration sur les résultats visés par rapport à la direction stratégique du gouvernement.

Il doit y avoir des procédures définissant des rôles, responsabilités et approches clairs afin d'élaborer, de fournir et d'examiner l'efficacité des politiques et de la législation, et permettre d'établir les priorités de manière efficace et de séquencer les activités. Ces procédures doivent être respectées dans la pratique. Les ministères doivent avoir des systèmes et forums efficaces pour s'accorder sur les programmes de travail et les ressources.

Une bonne élaboration des politiques nécessite également d'évaluer les coûts probables et les risques et bénéfiques associés pour le public, les organisations privées ou de la société civile, l'environnement et la société dans son ensemble sur le long terme. Dès le début, des données doivent prouver la nécessité de la politique, et en quoi celle-ci règlera les problèmes qu'elle est censée régler.

Les décideurs politiques doivent utiliser un ensemble d'instruments pour les aider à réfléchir et à comprendre la nécessité ainsi que les conséquences des interventions politiques, et aider le gouvernement à évaluer les données pertinentes sur les impacts probables de ces interventions et mener des consultations avec les publics affectés. Il est crucial d'avoir un système qui valorise de façon explicite et utilise au mieux les données disponibles pour élaborer les politiques et lois. Un processus permanent doit être en place, qui souligne l'importance de la mise en œuvre réelle des politiques et lois, et garantit la possibilité de surveiller et d'évaluer leurs impacts ainsi que la manière dont elles atteignent ou non leurs objectifs.

La consultation améliore la qualité des politiques et règles nouvelles ou existantes. Elle peut significativement aider à évaluer les impacts potentiels des changements de politiques proposés. Des processus de consultation devraient donc être intégrés à un stade précoce du processus d'élaboration des politiques et lois, car les résultats de la consultation peuvent influencer le projet politique final.

Le processus d'élaboration des politiques et les procédures de rédaction législative doivent garantir que la législation est compréhensible, cohérente et mise à disposition du public.

**Principe 8 : La structure organisationnelle, les procédures et le personnel des ministères s'assurent de ce que les lois et politiques élaborées sont possibles à mettre en œuvre et qu'elles remplissent les objectifs du gouvernement.**

1. Les règlements intérieurs et autres textes de loi pertinents établissent les structures et responsabilités des ministères et départements responsables de l'élaboration des politiques.
2. En règle générale, les fonctions principales d'élaboration des politiques dépendent des ministères et ne sont pas transférées à des organismes subordonnés.
3. Des frontières claires sont établies entre les départements/unités et les autres ministères en ce qui concerne l'élaboration des politiques, la rédaction législative et les responsabilités de mise en œuvre.
4. Les règles et procédures pertinentes reflètent les responsabilités des ministères pour la planification législative et politique à moyen terme, notamment la planification financière et les autres aspects de mise en œuvre.

5. Les procédures d'élaboration des politiques et de rédaction législative sont établies par des procédures claires, internes aux ministères.
6. La gestion de l'élaboration des politiques et de la rédaction législative au sein des ministères, les niveaux de direction responsables de ces fonctions ainsi que la manière dont les responsabilités sont déléguées sont clairement établis.
7. Le cadre institutionnel et la répartition des effectifs reflètent la charge de travail des départements ministériels afin de remplir les engagements du gouvernement.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont une évaluation quantitative fondée sur l'analyse de la législation et d'autres documents, complétée par des entretiens avec des fonctionnaires :

- Mener une évaluation quantitative des décisions pertinentes du gouvernement et de son règlement intérieur pour déterminer si la structure organisationnelle requise est en place.
- Analyser les statuts d'au moins deux ministères (ayant des responsabilités sectorielles) pour déterminer si et comment la responsabilité d'élaboration des politiques et celle de rédaction législative sont attribuées à l'intérieur d'un ministère donné.
- Analyser les rapports annuels (ou leurs équivalents) d'au moins deux ministères pour s'assurer que – dans le cas de questions politiques transversales – les autres ministères pertinents sont impliqués, et qu'ils sont d'accord avec la position politique.
- Analyser les programmes annuels ou documents stratégiques qui établissent un programme de travail par rapport au travail effectué, et comparer avec les effectifs totaux de deux ministères pour établir leur charge de travail comparative et déterminer s'il existe des contradictions entre la charge de travail et les capacités.
- Analyser les exigences en matière de personnel en termes de nombre et de répartition des effectifs dans chacun des ministères (par exemple dans les départements et selon les fonctions telles que l'élaboration des politiques, la coordination et le soutien administratif), et le degré auquel ces exigences sont remplies.
- Utiliser des entretiens pour fournir des informations supplémentaires sur le degré auquel les pratiques de travail établies sont réellement respectées.

### Information sources

La liste des sources consultées est la suivante :

- le règlement intérieur du gouvernement, la loi budgétaire et toute procédure liée aux processus et responsabilités d'élaboration des politiques ainsi qu'à la division des responsabilités sur les politiques au sein du gouvernement ;
- décisions, stratégies, plans d'action, etc., pertinents du gouvernement spécifiant des exigences en terme de nombre et de répartition des effectifs selon chaque ministère, par exemple dans les départements et selon les fonctions telles que l'élaboration des politiques, la coordination, l'application des politiques et le soutien administratif ;
- procédures de travail internes et description des processus émanant d'au moins deux ministères ;
- programmes de travail et plans de développement annuels des ministères, ainsi que rapports sur les progrès accomplis pour au moins deux ministères ;
- analyse de données recueillies pour déterminer les contradictions possibles entre le nombre d'employés, les effectifs en poste et les postes à pourvoir, et comprendre en détail les procédures internes de travail des ministères considérés ;
- entretiens avec les directeurs et des employés sélectionnés de deux ministères pour déterminer si les méthodes de travail établies sont réellement suivies.

## Indicateurs

- Degré auquel les ministères sont orientés vers l'élaboration des politiques.

**Principe 9 : Les procédures d'intégration et l'organisation institutionnelle européennes font partie intégrante du processus d'élaboration des politiques et assurent une transposition systématique de l'*acquis* en temps voulu.**

1. Le cadre légal établit une procédure claire, et établit la responsabilité des ministères compétents et d'autres organismes gouvernementaux pour la transposition de l'*acquis*, et établit des exigences pour le processus de transposition.
2. Le processus de transposition de l'*acquis* fait partie intégrante du processus global d'élaboration des politiques du gouvernement, avec des responsabilités clairement définies attribuées à toutes les unités structurelles pertinentes concernant la planification, la coordination et la surveillance, et assure la conformité avec la Constitution et le système légal national.
3. Tous les organismes gouvernementaux responsables de la transposition utilisent régulièrement des tables de concordance dans le processus de transposition.
4. Les lois, règlements et statuts pertinents assignent des obligations claires de consultation interministérielle aux niveaux politique, de l'expertise et de la gestion ; ces obligations sont rigoureusement respectées.
5. La structure de coordination interministérielle est solide et permet la résolution des conflits pendant le processus d'élaboration des politiques et de transposition de l'*acquis*.
6. Les structures internes (départements juridiques et ceux chargés de l'Intégration européenne) qui coordonnent la transposition de l'*acquis* dans les organismes gouvernementaux ont la capacité, en termes d'effectifs et de compétences, de coordonner cette transposition.
7. Les départements responsables coopèrent étroitement avec les autres départements juridiques et ceux chargés de coordination des politiques ; la répartition des tâches entre les départements chargés de la coordination est claire.
8. L'*acquis* est traduit dans la langue nationale.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont une évaluation quantitative fondée sur l'analyse de la législation et d'autres documents, complétée par des entretiens avec des fonctionnaires :

- Analyser la législation pertinente et les documents officiels pour comprendre les obligations, évaluer leur pertinence, déterminer si la législation suit les sous-principes. Évaluer la cohérence du cadre légal pour le processus d'IE avec le cadre national d'élaboration des politiques.
- Mener des entretiens avec le directeur de l'unité chargée de la coordination de l'IE, le directeur de l'unité chargée de la coordination de la transposition de l'*acquis* ou du service juridique de l'unité, les directeurs du Bureau du gouvernement impliqués dans les prises de décisions du gouvernement et deux responsables de ministères (selon le pays, secrétaires permanents ou directeurs permanents).
- Analyser les documents de travail, une sélection aléatoire de trois programmes de chaque niveau d'une réunion de la structure de coordination interministérielle chargée de l'IE et trois exemples d'opinions données par l'unité de coordination de l'IE dans le processus de transposition de l'*acquis*.

- Analyser le volume annuel de transposition de l'*acquis* et la taille des effectifs chargés de la transposition de l'*acquis* dans le CdG, renseigné par des feuilles de recueil de données.
- Analyser les statuts d'au moins deux ministères pour déterminer si et comment la transposition de l'*acquis* est organisée au sein d'un ministère donné.
- Analyser les programmes annuels, qui devraient inclure la transposition de l'*acquis*.
- Analyser les documents de travail et au moins deux cas de transposition pour déterminer la qualité et le fonctionnement en pratique de la transposition.
- Comparer le niveau des effectifs dans les principales structures chargées de la coordination de la transposition de l'*acquis* avec la charge prévue de travail lié à la transposition et les résultats effectifs des plans.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- le règlement intérieur du gouvernement ; les lois pertinentes, les décisions du gouvernement et règlements établissant des processus obligatoires pour les prises de décisions liées à l'IE, notamment les négociations d'adhésion et la transposition de l'*acquis* ;
- les statuts et procédures de travail internes, ainsi que la description des processus pour au moins deux ministères ;
- les programmes de travail annuels, plans d'activités et rapports d'avancement d'au moins deux ministères ;
- les statistiques, recueillies grâce à des feuilles de recueil de données, sur le volume de transposition de l'*acquis* (charge de travail prévue et projets de lois soumis à l'approbation du gouvernement) et taille de l'effectif chargé de la transposition de l'*acquis* au niveau du CdG et des ministères ;
- les données recueillies sont analysées pour déterminer toute contradiction entre le nombre d'employés, les effectifs en poste et les plans relatifs aux postes à pourvoir, et comprendre en profondeur les procédures de travail internes des ministères considérés ;
- mener des entretiens avec les responsables au niveau du CdG, ainsi qu'avec les directeurs et des membres du personnel sélectionnés de deux ministères, pour déterminer si les méthodes de travail établies sont respectées dans la pratique.

### Indicateurs

- Retard de transposition<sup>22</sup>.
- Nombre de directives transposées par an.

---

<sup>22</sup> Le retard est analysé en faisant la comparaison des documents constitués d'engagements (PTAG et programme d'IE) de deux années consécutives et en prenant en compte les postes reportés d'une année sur l'autre. Le rapport entre les transpositions et les engagements initiaux est fondé sur cette analyse.

**Principe 10 : Le processus d'élaboration des politiques et de rédaction des lois est fondé sur des données, et l'analyse d'impact est régulièrement utilisée par l'ensemble des ministères.**

1. Le cadre légal établit les types de processus analytiques et les obligations et normes qui doivent être respectés par les ministères compétents.
2. Des méthodologies et critères clairs et transparents définissent la question/problème et analysent les impacts potentiels (bénéfices, coûts et effets anticipés) des politiques et lois nouvelles ou existantes. L'approche analytique est proportionnée à la complexité de la question considérée.
3. Les analyses sont basées sur des données pertinentes et mises à jour.
4. Les coûts des politiques considérées sont évalués, et les résultats des analyses indiquent clairement les sources de financement des politiques proposées, reliant les coûts anticipés des mesures et le processus de programmation financière à moyen terme. La proposition est abordable, dans les limites des accords budgétaires en cours, ou une explication est fournie si une variation par rapport à ces accords intervient et qu'un financement additionnel est nécessaire.
5. La responsabilité de la direction des activités quotidiennes et de la garantie de qualité des analyses est clairement établie, et l'(les) institution(s) responsable(s) s'acquitte(nt) de la responsabilité qui lui(leur) a été dévolue. Lorsque plusieurs institutions se partagent cette charge, les ministères compétents comprennent clairement leurs rôles respectifs.
6. Des mécanismes de surveillance de la mise en œuvre, d'évaluation des progrès et d'identification des obstacles à la bonne mise en œuvre des politiques et lois sont régulièrement identifiés dans les analyses.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont des évaluations qualitatives et quantitatives, principalement fondées sur une analyse des documents sur les politiques et sur les résultats des outils analytiques utilisés, associées à des entretiens menés avec le personnel des ministères compétents, d'organisations non gouvernementales (ONG) et du CdG :

- Analyser les règles pertinentes ou processus et normes prescrits pour évaluer les options et les processus de politiques suivis par les ministères pour entreprendre l'analyse de problèmes, identifier les options et analyser les impacts des différentes options.
- Analyser les règles pertinentes fixant les questions à aborder dans les documents soumis aux réunions gouvernementales pour justifier une proposition de politique (analyse d'options, implications budgétaires, implications en termes d'IE, par exemple).
- Utiliser un échantillon de deux à quatre résultats d'analyses, déterminer dans quelle mesure les processus requis sont habituellement respectés et les cas où des exceptions sont faites.
- Analyser les directives et modèles pertinents pour l'utilisation des outils analytiques (évaluation d'impact pour deux à quatre domaines de politiques, par exemple) pour déterminer le degré auquel ils sont respectés.
- Analyser le degré auquel le gouvernement surveille et contrôle la qualité de l'utilisation des outils analytiques, comme les évaluations d'impact.
- Examiner le résultat des outils pertinents d'élaboration des politiques (par exemple évaluations d'impact ou analyses coûts-bénéfices, couvrant principalement trois domaines – élaboration et évaluation de politiques, fiabilité de l'évaluation, et plan de mise en œuvre et d'évaluation) sur un échantillon de deux à quatre domaines de politique.



- Examiner les documents analytiques portant sur deux à quatre domaines de politique pour mettre en évidence une approche logique pour l'identification du noyau d'un problème de politique, la considération des options et l'évaluation de leurs coûts et bénéfices. Déterminer en particulier si une attention suffisante a été portée ex ante à la disponibilité de ressources suffisantes pour atteindre les bénéfices spécifiés de la politique proposée.
- Mener des entretiens avec un échantillon du personnel (par exemple analystes, économistes, juristes et personnel chargé de l'élaboration des politiques) impliqués dans le développement d'outils d'évaluation d'impact dans deux à quatre ministères compétents, pour évaluer la manière dont ils utilisent les processus analytiques obligatoires en pratique, et si les mécanismes de contrôle et de mise en œuvre utilisés sont adéquats.

### Sources d'information

La liste des sources utilisées est la suivante :

- lois et procédures officielles pertinentes (règlement intérieur du gouvernement ou décisions gouvernementales) définissant un processus approuvé pour les analyses et évaluations d'impact ainsi que les structures pour soutenir les ministères compétents et examiner les évaluations d'impact ;
- documents de référence publiés par le CdG pour aider les ministères compétents dans leur analyse des domaines de politique ;
- résultats des outils analytiques (par exemple évaluations d'impact, évaluation d'impact budgétaire) ;
- documents politiques ou de réflexion (par exemple documents conceptuels, mémorandums explicatifs) ;
- toute étude d'évaluation interne ou externe (par la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international, par exemple) sur l'utilisation et la qualité des systèmes analytiques existants (par exemple évaluations d'impact budgétaire ou réglementaire) ;
- entretiens avec le personnel du CdG, d'ONG ainsi qu'avec un échantillon du personnel des ministères compétents qui s'occupent d'évaluation d'impact et d'élaboration des politiques, pour évaluer la qualité et la logique des analyses menées, ainsi que la compréhension des procédures requises ;
- site Internet de l'agence/bureau statistique national pertinent.

### Indicateur

- Degré de bonne utilisation des instruments analytiques dans le processus d'élaboration des politiques.

**Principe 11 : Les politiques et lois sont élaborées de manière inclusive, permettant la participation active de la société ainsi qu'une vision coordinatrice au sein du gouvernement.**

1. Des procédures permettent une consultation publique véritable et sont appliquées de manière systématique dans l'ensemble des ministères, permettant aux organisations non gouvernementales et aux citoyens d'influer sur la politique du gouvernement.
2. Les occasions permettant aux parties prenantes d'apporter des commentaires et de s'engager sont prévues à temps pour permettre un réel dialogue, et une information claire sur les enjeux et questions débattus est fournie aux personnes consultées afin de leur permettre d'influer sur l'élaboration des politiques.
3. Les mécanismes et procédures de consultation publique comprennent des annonces préalables aux personnes possiblement affectées par les changements de politique et autres parties prenantes, par exemple les organisations non gouvernementales, le secteur privé et les organes

consultatifs, et ces procédures sont systématiquement suivies dans le processus de consultation.

4. Les ministères disposent du temps et des ressources suffisants pour analyser et utiliser les réponses des personnes consultées.
5. Le gouvernement travaille véritablement de manière collaborative et organise des discussions constructives sur la manière dont les opinions des personnes consultées ont façonné et influencé la politique et les décisions finales du gouvernement.
6. Les structures et procédures de consultation sur les propositions entre ministères fonctionnent de manière efficace et n'abordent pas seulement le processus mais aussi les questions de fond, pour permettre l'élaboration de politiques et de lois qui complètent le système existant.
7. Le ministère principal communique sur les résultats de la consultation interministérielle dans le cadre de la documentation présentée avec le programme des sessions du gouvernement.
8. Des mécanismes de résolution des différends interministériels sont intégrés dans le processus de prise de décision aux niveaux administratif et politique, afin de permettre l'accès des parties prenantes du gouvernement, d'utiliser pleinement l'expertise de l'administration et de permettre une résolution optimale des différends avant que la question ne soit débattue par le gouvernement.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont principalement qualitatives et sont fondées sur une analyse des documents traitant de la consultation interministérielle et publique sur les politiques. Des données, recueillies grâce à des feuilles de recueil de données, et des entretiens examinent des cas spécifiques d'élaboration de politiques et de consultations afin d'évaluer dans quelle mesure les ministères compétents respectent dans la pratique les procédures établies :

- Examiner les procédures obligatoires pour les consultations publiques. Mener une évaluation qualitative du règlement interne et d'autres réglementations pertinentes, en examinant les obligations pour la consultation interministérielle (par exemple les types de documents et le niveau de détails requis, et le temps pris pour parvenir à un accord dans l'ensemble du gouvernement).
- Déterminer dans quelle mesure les ministères comprennent et respectent les procédures de consultation interministérielle. Par la suite, mener des entretiens avec le personnel pertinent de deux ministères compétents pour déterminer comment les règles fonctionnent en pratique. Se concentrer sur les départements chargés de la coordination, comme le Département de l'intégration européenne et de la coordination des politiques.
- Déterminer, à l'aide de données recueillies auprès des ministères compétents, la manière dont ils évaluent leur connaissance des règles et bonnes pratiques relatives à la consultation publique, et évaluer la fréquence des consultations sur les changements de politique proposés par rapport au nombre de changements de politique prévus dans le programme de travail annuel du ministère. Évaluer également le degré de publication des résultats des consultations, accompagnés d'une explication sur la manière dont les consultations ont nourri la politique finale, par le ministère.
- Évaluer, grâce à des données recueillies auprès des principales ONG, portant sur un échantillon de deux à quatre domaines de politique, le degré de satisfaction des ONG quant à leur implication dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.
- Examiner les documents à l'appui des décisions du gouvernement dans deux à quatre domaines de politique, pour évaluer à quel point les obligations de procédure sont suivies.
- En utilisant deux à quatre consultations en exemple, déterminer si les groupes les plus à même d'être affectés par les changements ont été activement consultés.

- Comparer les documents pertinents (par exemple propositions de politiques soumises à l’approbation du gouvernement, rapports sur les résultats des audiences publiques) indiquant la manière dont les consultations ont été menées et leurs résultats utilisés, et le degré auquel l’organe consultatif a fourni un retour sur le processus et sur ses raisons d’accepter ou de rejeter les résultats de la consultation. Ceci comprend :
  - Pour la consultation interministérielle, analyse de la correspondance entre le ministère et le CdG, pour un échantillon de deux décisions sur des politiques, pour évaluer le fonctionnement pratique de la planification et de l’élaboration des politiques, et en particulier l’existence d’une information appropriée et suffisamment détaillée fournie au CdG, et la conformité avec les critères obligatoires tels que l’IE, et une explication des implications budgétaires.
  - Pour la consultation interministérielle, analyse des minutes des réunions pertinentes (par exemple réunions de secrétaires d’État et comités ministériels) sur deux domaines de politique dans lesquels des différences d’opinions sont apparues entre des ministères, ou entre le CdG et un ministère, pour déterminer comment les différends ont été résolus.
  - Pour la consultation publique, examiner la correspondance (rapports officiels, lettres, emails, par exemple) entre deux à quatre ministères compétents et l’institution du CdG responsable de la consultation, pour déterminer la nature des discussions sur la consultation.
- Examiner les rapports des audiences publiques/groupes de travail pour déterminer le niveau de participation à ces événements participatifs et leur influence sur l’élaboration des politiques.
- Mener des entretiens avec le personnel de deux à dix ministères concernés, sur la manière dont ils mènent des consultations sur un échantillon de domaines de politique.
- Examiner les données pertinentes des organisations internationales (par exemple Transparency International, « l’Indice du vivre mieux » (sur l’engagement civique) de l’Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), les résultats des études de l’OCDE sur les « Indicateurs de systèmes de gestion réglementaire » et toutes données d’ONG régionale) sur la puissance de l’engagement civique.

### Sources d’information

La liste des sources consultées est la suivante :

- toute législation pertinente qui codifie les critères de consultation interministérielle et de consultation publique (par exemple la Constitution, le règlement intérieur, les décisions du gouvernement, la loi sur les ONG) ;
- directives publiées par le CdG sur les bonnes pratiques de consultation ;
- rapports émanant de toute institution du CdG responsable de la supervision des relations entre les ONG et le gouvernement ; traces (en format Excel, Word, emails, etc.) de documents sur des propositions de politiques soumis au secrétaire général et au CdG ;
- documentation accompagnant les points soumis à la décision du gouvernement ;
- documents de consultation publiés ;
- pour la consultation publique, minutes des réunions pertinentes du CdG sur l’élaboration des politiques pendant lesquelles la décision du CdG est entrée en conflit avec l’opinion de la majorité des personnes consultées ;
- pour la consultation interministérielle, traces des échanges entre un ministère et le CdG ; minutes des réunions incluant des discussions sur les questions de politique, par exemple réunions de secrétaires d’État et comités ministériels ;
- tout rapport du CdG sur la profondeur, l’étendue et la qualité des consultations ;
- rapports de Transparency International, de l’Indice du vivre mieux de l’OCDE et d’ONG régionales ;

- données recueillies auprès d'un échantillon de ministères compétents sur la nature et la pratique de la consultation interministérielle ; entretiens avec le personnel de deux ministères concernés, en se concentrant sur les départements chargés de la coordination (par exemple le Département de l'intégration européenne et de la coordination des politiques), sur le processus de consultation interministérielle.

### Indicateurs

- Degré d'utilisation de la consultation publique dans l'élaboration des politiques et des lois.
- Degré de recours au processus de consultation interministérielle.

**Principe 12 : La législation est cohérente dans sa structure, son style et son langage; les exigences de rédaction juridique sont systématiquement appliquées par tous les ministères ; la législation est accessible au public.**

1. Des processus et directives sont établis et appliqués pour garantir la cohérence et la qualité de la rédaction législative afin que les lois soient simples et faciles à comprendre.
2. Les directives détaillent les projets de formalités et dispositions, notamment comment initier et promulguer des lois et questions liées à la transition. Ceci aide les rédacteurs à élaborer les lois et règlements.
3. Un programme d'éducation continue (par exemple formation, parrainage) est mis en place. Son programme relatif à l'Intégration européenne comprend les questions de transposition législative et fait en sorte que les compétences techniques des rédacteurs soient maintenues.
4. Des procédures existent pour faire en sorte que la législation soit facilement accessible au public et prévoient des responsabilités formelles pour contrôler la publication des lois et leur mise à disposition du public.
5. Les orientations administratives, documents, directives, notes d'interprétation ou autres règles qui n'ont pas le statut de loi mais possèdent un impact pratique, sont claires et facilement accessibles aux entreprises et aux fournisseurs de services.
6. Un registre des textes législatifs en vigueur, comprenant les versions consolidées des actes juridiques, est accessible au public.
7. Les lois et textes explicatifs, par exemple les orientations pour les personnes affectées par les évolutions juridiques, sont disponibles par voie électronique.

### Cadre analytique

#### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont une évaluation qualitative fondée sur une analyse de la législation, des entretiens, l'analyse de documents de travail et une analyse quantitative basée sur des données :

- Analyser la législation et les documents officiels pertinents pour comprendre les critères, déterminer s'ils sont appropriés et si la législation respecte les sous-principes.
- Mener des entretiens pour déterminer si les décideurs politiques ont accès à des sources de conseils adéquates sur des questions relatives au style et à la structure des lois et règlements.
- Mener des entretiens avec le personnel de deux ministères et des représentants des secteurs non gouvernementaux pour évaluer l'unité du style et de la structure juridique.
- Analyser un échantillon de la législation pour s'assurer que l'intention politique est exprimée de façon succincte, qu'elle atteint son objectif d'une manière juridiquement solide et qu'elle est techniquement possible à mettre en œuvre

- Examiner un échantillon de la législation accompagné des documents explicatifs pour établir l'objectif d'un acte législatif particulier, les devoirs qu'ils imposent ou les droits/bénéfices qu'il accorde ; évaluer s'il est facile à lire et accessible aux non juristes.
- Examiner les sites Internet pertinents et le Journal officiel pour vérifier si les versions consolidées des lois sont disponibles et si l'intégralité de la législation et les documents explicatifs pertinent sont accessibles au public.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- la Constitution ;
- les règlements intérieurs du gouvernement et du Parlement ; les décisions du gouvernement et règlements qui établissent des processus obligatoires ; les notes d'orientation ;
- les publications gouvernementales, la littérature académique portant sur le processus de rédaction législative dans le pays considéré qui indiquent si le processus fonctionne correctement ;
- le Journal officiel ou un registre recensant le nombre et le type d'amendements législatifs ;
- le(s) site(s) Internet du gouvernement ;
- un échantillon de la législation ;
- des entretiens ;
- des contributions de la part de rédacteurs juridiques ;
- le rapport « Doing Business » de la Banque mondiale ;
- rapports de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

### Indicateurs

- Proportion<sup>23</sup> du personnel ayant participé aux formations ou parrainages de rédaction législative au cours de l'année écoulée.
- Nombre de lois annulées en raison d'incohérence juridique ou d'inconstitutionnalité pendant une année donnée.
- Nombre de lois renvoyées devant le gouvernement par le Parlement.
- Degré auquel les lois et règlements sont rendus accessibles au public d'une manière centralisée.

---

<sup>23</sup> La proportion est calculée par le nombre d'employés ayant bénéficié d'une formation par rapport au nombre total d'employés ministériels impliqués dans la rédaction législative.



## FUNCTION PUBLIQUE ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La fonction publique est l'une des composantes clés de l'administration publique. Une fonction publique qui est juridiquement bien conçue et bien gérée permet à l'État d'atteindre un niveau adéquat de professionnalisme, de stabilité et de qualité de la fonction publique dans toutes les parties de son administration, ainsi que de fournir de meilleurs services aux citoyens et aux entreprises.

En démocratie, une fonction publique moderne et constitutionnelle n'est considérée possible que lorsqu'un ensemble de conditions sont remplies :

- séparation entre la sphère publique et la sphère privée ;
- séparation entre la politique et l'administration ;
- responsabilité individuelle des fonctionnaires ;
- sécurité de l'emploi, niveau de salaire et stabilité suffisants, et droits et obligations des fonctionnaires clairement définis ;
- recrutements et promotions fondés sur le mérite<sup>24</sup>.

Les États membres de l'Union européenne (UE) ont adopté des approches différentes à l'égard de la fonction publique, habituellement enracinées dans l'histoire de leurs pays respectifs et modifiées au cours du temps. Un certain nombre de pays comme l'Espagne, la France, les Pays-Bas et la Suède, ont des fonctions publiques qui incluent tous les employés du service public, et le concept de fonction publique y est large, tandis que d'autres pays comme l'Autriche, le Danemark et l'Italie ont réduit l'étendue de la fonction publique à ce qu'on appelle « l'administration publique centrale », c'est-à-dire les ministères, la police, le système judiciaire, la défense et le service diplomatique. Presque tous les États membres ont maintenu une dualité entre employés de la fonction publique et employés dépendant du droit du travail. Cependant, la tendance générale va vers l'augmentation du pourcentage d'employés dépendant du droit du travail et la diminution du nombre de fonctionnaires, avec une concentration de la fonction publique dans les principaux domaines de l'administration. La fragmentation de la main-d'œuvre publique aux niveaux central, régional, local et semi-public constitue une autre tendance actuelle<sup>25</sup>.

La Cour européenne de justice (CEJ) (ECJ) (Affaire 149/79), ainsi que la Commission européenne (CE) et SIGMA par interprétation (Document SIGMA n° 27, 1999), ont utilisé les deux critères suivants pour définir les emplois qui peuvent être réservés aux fonctionnaires (nationaux) :

- postes prévoyant l'autorité publique et la compétence juridique d'exercer des pouvoirs conférés par le droit public, de proposer des politiques publiques et des instruments réglementaires ou de donner des avis sur ceux-ci ;
- postes prévoyant la responsabilité de préserver les intérêts généraux de l'État ou d'autres organismes publics<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1999), « *Principes européens d'administration publique* », Documents SIGMA, n° 27, Éditions OCDE. doi : 10.1787/5kml60zsw8bx-fr

<sup>25</sup> Institut européen d'administration publique (2012), *The future of public employment in central public administration*.

<sup>26</sup> Sur la base de ces critères, l'exécution des fonctions suivantes peut être considérée comme ressortant d'un emploi de la fonction publique : gestion d'un organisme administratif ; exercice de supervisions par l'État et l'administration, et conduite d'un audit interne ; assurer la sécurité et l'ordre constitutionnel de l'État ; défense militaire permanente de l'État et préparation de cette défense ; poursuites judiciaires, représentation diplomatique de l'État dans les relations étrangères ; prise de décisions nécessaire à l'exercice des principales fonctions des organes constitutionnels (Parlement, Président, Institution supérieure de contrôle des finances publiques, Médiateur et cours de justice) et principales fonctions de préparation et de mise en œuvre y ayant trait ; principales fonctions de préparation et de mise en œuvre des décisions de politique publique ressortant de la compétence du gouvernement, des collectivités locales, de l'administration municipale ; activités qui, dans l'intérêt de l'État ou du renforcement du corps administratif, ne peuvent être confiées aux compétences d'une personne qui ne possède qu'une relation régie par le droit privé avec l'autorité.

En prenant en compte les principes de loi administrative européenne, l'ensemble des conditions requises pour que la fonction publique s'acquitte de fonctions principales de l'État, ainsi que la jurisprudence de la CJE sur la définition des employés de la fonction publique, SIGMA applique, dans ces Principes, une définition restreinte de la fonction publique dans le domaine de la « gestion des ressources humaines dans la fonction publique », comprenant :

- les ministères et organismes administratifs dépendant directement du gouvernement, du Premier ministre ou des ministres, c'est-à-dire la fonction publique *stricto sensu* ;
- les administrations du Parlement, du Président et du Premier ministre ;
- les autres organismes administratifs au niveau de l'administration centrale s'ils sont inclus dans le périmètre de la fonction publique en termes de loi sur la fonction publique et le droit public et exercent une autorité publique conférée par le droit public, et sont responsables de la préservation des intérêts généraux de l'État ou d'autres organismes publics ;
- les organismes constitutionnels indépendants qui rendent compte directement au Parlement.

Cette définition ne comprend ni les institutions au niveau de l'administration infranationale, ni les statuts spéciaux de la fonction publique, ni les fonctionnaires élus ou nommés par le pouvoir politique, ni le personnel de soutien et auxiliaire dans les organismes administratifs.

Ce chapitre définit deux exigences clés et sept Principes qui déterminent le fonctionnement de la fonction publique.

#### EXIGENCES CLÉS ET PRINCIPES

**Exigence clé : Le périmètre de la fonction publique est clairement défini et réellement appliqué, afin que le cadre politique et légal ainsi que le système institutionnel de la fonction publique soit en place.**

**Principe 1 :** La portée du service public est adéquate, clairement définie et réellement appliquée.

**Principe 2 :** Le cadre politique et légal pour un service public professionnel et cohérent est défini et réellement appliqué; le système institutionnel permet l'application de pratiques de gestion des ressources humaines cohérentes et efficaces dans toute l'administration.

**Exigence clé : Le professionnalisme de la fonction publique est assuré par de bonnes normes de gestion et de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines.**

**Principe 3 :** L'intégralité du processus du recrutement des fonctionnaires est fondé sur des critères de mérite et d'égalité de traitement ; les critères de rétrogradation et de licenciement sont explicites.

**Principe 4 :** L'influence politique directe ou indirecte au niveau des postes de direction principaux dans la fonction publique est empêchée.

**Principe 5 :** Le système de rémunération des fonctionnaires est basé sur la classification des postes ; il est équitable et transparent.

**Principe 6 :** L'évolution professionnelle des fonctionnaires est assurée ; ceci inclut une formation régulière, une évaluation équitable des performances, de la mobilité et des promotions fondées sur des critères transparents et objectifs ainsi que sur le mérite.

**Principe 7 :** Des mesures sont mises en place pour promouvoir l'intégrité, éviter la corruption et faire respecter la discipline.



**Exigence clé : Le périmètre de la fonction publique est clairement défini et réellement appliqué, afin que le cadre politique et légal ainsi que le système institutionnel de la fonction publique soit en place.**

Une gestion des ressources humaines (GRH) saine de la fonction publique ne dépend pas seulement de l'utilisation des outils et techniques modernes de GRH, mais également de la politique rationnelle, du fondement légal et du système institutionnel. Une politique stratégique de la GRH dans la fonction publique, associée à des dispositions légales adéquates, couvrant le bon périmètre de la fonction publique et un système institutionnel efficace, sont à la base du fonctionnement efficace et efficient de la fonction publique.

**Principe 1 : La portée du service public est adéquate, clairement définie et réellement appliquée.**

1. Il existe une base légale claire (c'est-à-dire loi sur la fonction publique, lois sur les organismes constitutionnels, lois sur les statuts spéciaux de la fonction publique) qui établit le périmètre horizontal et vertical de la fonction publique.
2. Le périmètre horizontal comprend au minimum les postes prévoyant l'autorité publique d'exercer des pouvoirs conférés par le droit public ainsi que la responsabilité de préserver les intérêts généraux de l'État ou d'autres organismes publics dans les institutions suivantes :
  - les ministères et organismes administratifs dépendant directement du gouvernement, du Premier ministre ou des ministres, c'est-à-dire la fonction publique *stricto sensu* ;
  - les administrations du Parlement, du Président et du Premier ministre ;
  - les autres organismes administratifs au niveau de l'administration centrale s'ils sont inclus dans le périmètre de la fonction publique en termes de loi sur la fonction publique et de droit public ;
  - les organismes indépendants constitutionnels et autres, qui rendent compte directement au Parlement.
3. Le périmètre vertical détermine clairement les lignes de division supérieure et inférieure entre les personnes nommées par le pouvoir politique, les fonctionnaires et le personnel de soutien
4. Le périmètre des textes établit toutes les dispositions générales ayant trait aux relations d'emploi des fonctionnaires et à la gestion de la fonction publique<sup>27</sup>.
5. Les fonctionnaires sont distingués des personnes nommées par le pouvoir politique : les postes politiques ne sont pas inclus dans le périmètre de la fonction publique.
6. Le périmètre de la fonction publique est réellement appliqué tel qu'il est défini par le cadre légal.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont une évaluation qualitative fondée sur l'analyse de la Constitution et des lois principales, des entretiens avec des personnes clés et des données recueillies grâce à des feuilles de

<sup>27</sup> Les questions principales suivantes portant sur la périmètre des textes de la fonction publique devraient être couvertes par la législation principale : périmètre et principes de la fonction publique ; classification ; recrutement et sélection, notamment des fonctionnaires occupant des postes de direction ; droits et devoirs des fonctionnaires, notamment système garantissant l'intégrité ; rémunération (principes et composantes principales du système salarial) ; évolution professionnelle, notamment évaluation des performances, formation, mobilité et promotions ; procédures disciplinaires, notamment suspension de l'exercice de la fonction publique ; cessation de la relation de travail, notamment rétrogradation et licenciement ; gestion et coordination centrales de la fonction publique.

recueil de données, les documents pertinents, pour évaluer le degré de clarté de la définition du périmètre de la fonction publique dans le cadre légal, et pour déterminer si les postes politiques sont exclus du périmètre de la fonction publique et si les dispositions et principes généraux de la loi sur la fonction publique sont applicables à tous les statuts de la fonction publique :

- Analyser la Constitution et la législation principale (c'est-à-dire loi sur la fonction publique, loi sur les fonctionnaires et employés du service public, lois sur les statuts spéciaux de la fonction publique, lois sur les organismes constitutionnels et indépendants).
- Mener des entretiens complémentaires avec les personnes clés, dépendant notamment d'un échantillon représentatif des organismes administratifs, et analyser d'autres documents pertinents pour vérifier le degré de respect en pratique du périmètre de la fonction publique établi par les textes.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- la Constitution ;
- lois sur le service public (loi sur la fonction publique, loi sur les fonctionnaires et employés du service public, lois sur les statuts spéciaux de la fonction publique, lois sur les organismes administratifs constitutionnels et indépendants) ;
- projets de lois sur la fonction publique ou d'amendements aux lois existantes sur la fonction publique qui sont dans la dernière phase des procédures parlementaires ;
- entretiens avec le ministre responsable de l'administration et de la fonction publiques, avec le directeur de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, avec le président de la Commission de la fonction publique (CFP) ou son équivalent, le président du comité parlementaire correspondant, le médiateur, les secrétaires généraux des ministères, les directeurs généraux des organismes administratifs, les représentants des syndicats de la fonction publique ;
- entretiens avec les représentants des organisations de la société civile, du milieu universitaire et des organisations internationales ;
- rapports annuels de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du CFP ou équivalent et du médiateur, ainsi qu'autres rapports ou documents pertinents.

### Indicateur

- Degré auquel le périmètre de la fonction publique est adapté, clairement défini et réellement appliqué.

**Principe 2 : Le cadre politique et légal pour un service public professionnel et cohérent est défini et réellement appliqué; le système institutionnel permet l'application de pratiques de gestion des ressources humaines cohérentes et efficaces dans toute l'administration.**

1. Il existe une politique définie, dans le cadre des stratégies pertinentes (par exemple programme du gouvernement, stratégie de réforme de l'administration publique), pour l'amélioration de la fonction publique, avec des mesures claires et cohérentes en faveur de sa mise en œuvre.
2. Les lois et règlements concernant la fonction publique sont conformes aux principes du droit administratif : fiabilité et prévisibilité (sécurité juridique), ouverture et transparence, responsabilité, efficience et efficacité.
3. Les dispositions générales de la loi sur la fonction publique sont applicables aux statuts spéciaux de la fonction publique (par exemple police, prison, défense, service diplomatique) et au personnel des organismes constitutionnels, ou les dispositions générales des lois sur les statuts spéciaux de la fonction publique et les organismes constitutionnels sont essentiellement

similaires aux dispositions générales de la loi sur la fonction publique.

4. Le degré de réglementation fourni par les lois et règlements est adéquatement équilibré, afin de permettre une certaine flexibilité et d'assurer la stabilité de la fonction publique.
5. La politique concernant la fonction publique ainsi que les lois et règlements qui la mettent en œuvre sont réellement appliqués.
6. La responsabilité politique quant à la fonction publique est clairement établie.
7. Il existe une unité de coordination centrale, ayant suffisamment de pouvoir et capable de diriger, qui soutient et surveille la mise en œuvre des valeurs, de la politique et du cadre légal relatifs à la fonction publique.
8. Il existe un système d'information de gestion des ressources humaines pour favoriser la planification stratégique de la main-d'œuvre et contrôler les pratiques de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Ce système comprend l'obligation par la loi de fournir des données exactes et complètes aux niveaux de l'ensemble de la fonction publique, de l'organisation et du fonctionnaire individuel<sup>28</sup>, afin de permettre la production d'informations statistiques à une date donnée. Il interagit de manière électronique avec d'autres bases de données nationales pour éviter la duplication du recueil de données.
9. Des services de gestion des ressources humaines professionnels et cohérents dans l'ensemble de la fonction publique sont assurés par une capacité suffisante à gérer la main-d'œuvre et à mettre en œuvre la législation sur la fonction publique.
10. Une supervision indépendante de la fonction publique est garantie.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont une évaluation qualitative fondée sur l'analyse des documents de politique et des lois et règlements, des entretiens avec des personnes clés et des données recueillies grâce à des feuilles de recueil de données, des entretiens et autres documents pertinents pour évaluer les objectifs, les mesures et la mise en œuvre des politiques établies concernant la fonction publique :

- Analyser les politiques pertinentes, par exemple le programme du gouvernement, la stratégie de développement national, la stratégie de réforme de l'administration publique (RAP), la stratégie concernant le service public et la fonction publique, la stratégie anti-corruption, ainsi que les plans d'action et les rapports de mise en œuvre relatifs à ces stratégies.

<sup>28</sup> Les données suivantes peuvent être considérées comme pertinentes pour le SIGRH afin de favoriser la planification stratégique de la main-d'œuvre et contrôler les pratiques de GRH dans la fonction publique : structure organisationnelle des organismes administratifs ; plans de recrutement et de formation des organismes administratifs et/ou de la fonction publique et budgets respectifs ; nombre total de fonctionnaires ; éducation, qualifications et titres des fonctionnaires ; recrutement des fonctionnaires, notamment nombre moyen des candidats par poste vacant, temps moyen pour pourvoir un poste vacant, affectation de candidats externes ou internes, appels contre des décisions de recrutement et jugements finaux sur ces appels ; salaires moyens des différentes catégories/classes de fonctionnaires et d'organismes administratifs ; résultats d'évaluations de performances des fonctionnaires, appels contre les décisions résultant des évaluations et jugements finaux sur ces appels ; formation des fonctionnaires, notamment nombre moyen de jours de formation et dépenses moyennes de formation pour les différentes catégories/classes de fonctionnaires et d'organismes administratifs ; sanctions disciplinaires contre les fonctionnaires, appels contre ces sanctions et jugements finaux sur ces appels ; représentativité par genre et par groupe ethnique dans la fonction publique ; fin d'emploi des fonctionnaires, notamment renouvellement annuel dans les différentes catégories/classes de fonctionnaires et les organismes administratifs, appels contre des décisions concernant la cessation d'un emploi et jugement finaux sur ces appels.

- Analyser les lois et règlements concernant la fonction publique pour vérifier le degré de conformité du cadre légal établi avec les valeurs du droit administratif et sa couverture de tous les aspects relatifs aux relations d'emploi des fonctionnaires et à la gestion de la fonction publique.
- Analyser les projets de lois et règlements, ou les projets d'amendements aux lois et règlements, lors de la phase finale de la procédure parlementaire ou gouvernementale.
- Analyser les codes de conduite et directives concernant les valeurs et le comportement de la fonction publique.
- Analyser les rapports annuels de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, CFP ou équivalent et médiateur, ainsi que les autres rapports et documents pertinents.
- Examiner en pratique le système d'information de gestion des ressources humaines (SIGRH).
- Mener des entretiens complémentaires avec les personnes clés, notamment avec un échantillon représentatif des organismes administratifs, et analyser d'autres données et documents pertinents pour évaluer la mise en pratique du cadre légal.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois sur le service public (loi sur la fonction publique, loi sur les fonctionnaires et employés du service public, lois sur les statuts spéciaux de la fonction publique, loi sur les organismes administratifs constitutionnels et indépendants, loi sur les tribunaux administratifs, loi sur le médiateur ou autre organisme de surveillance pertinent) ;
- projets de lois et règlements pertinents, ou projets d'amendements aux lois et règlements pertinents, lors de la phase finale de la procédure parlementaire ou gouvernementale ;
- entretiens avec le ministre responsable de l'administration et de la fonction publiques, avec le directeur de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, avec le président de la CFP ou son équivalent, le président du comité parlementaire correspondant, le médiateur, les secrétaires généraux des ministères, les directeurs généraux des organismes administratifs, les chefs des départements GRH dans les ministères et organismes administratifs (si la GRH est décentralisée), les représentants des syndicats de la fonction publique ;
- entretiens avec les représentants des organisations de la société civile, des entreprises, du milieu universitaire et des organisations internationales ;
- rapports d'activité et de mise en œuvre des politiques et stratégies pertinentes ;
- rapports annuels de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du CFP ou équivalent et du médiateur, ainsi qu'autres rapports ou documents pertinents.

### Indicateurs

- Degré d'existence et d'application du cadre politique et légal pour une fonction publique professionnelle et cohérente.
- Degré auquel le cadre institutionnel permet l'application de pratiques de GRH cohérentes dans l'ensemble de la fonction publique.

### **Exigence clé : Le professionnalisme du service public est assuré par de bonnes normes de gestion et de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines.**

Le recrutement et le licenciement des fonctionnaires sur la base du mérite est d'une importance cruciale pour assurer l'existence d'une fonction publique durable et fondée sur le mérite, celle-ci étant nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, de manière aussi efficace que possible et quel que soit le gouvernement au pouvoir. De bonnes procédures de recrutement constituent une condition nécessaire à l'établissement d'une fonction publique professionnelle, mais elles doivent être accompagnées par d'autres instruments de GRH, notamment la rémunération, l'évaluation des performances, la formation et l'évolution professionnelles, des mesures garantissant l'intégrité et des procédures disciplinaires – ces instruments sont nécessaires non seulement pour attirer des employés de valeur vers la fonction publique, mais aussi pour les retenir et les motiver afin d'atteindre les objectifs stratégiques de l'État.

#### **Principe 3 : L'intégralité du processus du recrutement des fonctionnaires est fondé sur des critères de mérite et d'égalité de traitement ; les critères de rétrogradation et de licenciement sont explicites.**

1. Le processus de recrutement et de sélection dans la fonction publique, qu'il soit interne ou externe et quelle que soit la catégorie/classe de fonctionnaires, est clairement fondé sur le mérite, l'égalité des chances et la concurrence ouverte. La loi sur la fonction publique doit clairement établir que toute forme de recrutement et de sélection qui n'est pas fondée sur le mérite est considérée légalement nulle.
2. Les critères généraux d'éligibilité aux postes de la fonction publique et les dispositions générales garantissant la qualité du recrutement sont établis par la législation principale. Les procédures détaillées, notamment les exigences spécifiques pour faire partie de chaque catégorie/classe, les descriptions de postes, les profils de compétences, les méthodes de sélection, les systèmes de notation et la composition des comités de sélection sont principalement couverts par la législation secondaire.
3. Les comités de recrutement et de sélection comprennent des personnes ayant l'expertise et l'expérience pour évaluer différents ensembles de qualifications et de compétences chez les candidats à des postes de la fonction publique, sans interférence politique.
4. Les candidats qui n'ont pas été sélectionnés ont le droit de faire appel contre des décisions de recrutement injustes.
5. La protection des candidats aux postes de la fonction publique et des fonctionnaires contre la discrimination est assurée par tous les organismes administratifs, conformément au principe d'égalité de traitement. Dans les cas explicitement prévus par la loi, la représentativité équitable et exhaustive est prise en compte dans le processus de recrutement.
6. Les critères objectifs de rétrogradation et de licenciement de la relation d'emploi public sont explicitement prévus par la loi. Ces dispositions sont réellement appliquées.
7. Les fonctionnaires ont le droit de contester des rétrogradations ou licenciements injustes.

### **Cadre analytique**

#### **Approche méthodologique**

Les méthodes utilisées sont des évaluations qualitatives et quantitatives, fondées sur l'analyse des lois et règlements, des entretiens avec des personnes clés, des données recueillies par le SIGRH et des feuilles de recueil de données, des entretiens et d'autres documents pertinents et indicateurs quantitatifs, pour déterminer le degré de conformité du cadre légal établi et des pratiques de recrutement avec le Principe :

- Analyser les lois et règlements concernant le recrutement dans la fonction publique.
- Analyser les projets de lois et règlements, ou projets d'amendements aux lois et règlements relatifs au recrutement, lors de la phase finale de la procédure parlementaire ou gouvernementale.
- Analyser les rapports annuels de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du SIGRH, du CFP ou équivalent, du médiateur, des tribunaux administratifs ainsi que les autres rapports et documents pour évaluer le respect en pratique du cadre légal concernant le recrutement.
- Analyser, pour trois années précédentes, les informations suivantes concernant les performances :
  - taux de renouvellement annuel des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale<sup>29</sup>;
  - taux de renouvellement des fonctionnaires dans les six mois suivant un changement de gouvernement ;
  - nombre moyen de candidats par poste vacant de la fonction publique au niveau de l'administration centrale ;
  - pourcentage de postes vacants de la fonction publique au niveau de l'administration centrale pourvus par concours externe ;
  - pourcentage de postes vacants de la fonction publique au niveau de l'administration centrale pourvus par concours interne ;
  - pourcentage d'hommes et de femmes dans la fonction publique au niveau de l'administration centrale ;
  - pourcentage d'hommes et de femmes occupant des postes de direction dans la fonction publique au niveau de l'administration centrale ;
  - pourcentage des fonctionnaires d'origines ethniques différentes au niveau de l'administration centrale, par rapport à la répartition ethnique générale au niveau du pays selon le dernier recensement ;
  - pourcentage de recours concernant le recrutement dans la fonction publique au niveau de l'administration centrale et nombre de ces recours ayant connu une issue positive ;
  - pourcentage de recours concernant un licenciement dans la fonction publique au niveau de l'administration centrale et nombre de ces recours ayant connu une issue positive.
- Mener des entretiens complémentaires avec les personnes clés, issues notamment d'un échantillon représentatif des organismes administratifs, et analyser les données pour évaluer le respect en pratique du cadre légal concernant le recrutement.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois sur le service public (loi sur la fonction publique, loi sur les fonctionnaires et employés du service public, lois sur les statuts spéciaux de la fonction publique, loi sur les organismes administratifs constitutionnels et indépendants) concernant le recrutement ;
- projets de lois et règlements, ou projets d'amendements aux lois et règlements relatifs au recrutement, lors de la phase finale de la procédure parlementaire ou gouvernementale ;
- entretiens avec le ministre responsable de l'administration et de la fonction publiques, avec le directeur de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, avec le président de la CFP ou son équivalent, le président du comité parlementaire correspondant, le médiateur, les secrétaires généraux des ministères, les directeurs généraux des organismes administratifs, les chefs des départements GRH dans les organismes administratifs, les juges des tribunaux administratifs et les représentants des syndicats de la fonction publique ;

<sup>29</sup> Ici et ci-après, la dénomination de **fonctionnaires** désigne les postes de tous les ministères et organismes administratifs dépendant directement du gouvernement, du Premier ministre et des ministres, c'est-à-dire la fonction publique au niveau de l'administration centrale *stricto sensu*.

- entretiens avec les représentants des organisations de la société civile, des entreprises, du milieu universitaire et des organisations internationales ;
- SIGRH, rapports annuels de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du CFP ou équivalent, du médiateur et des tribunaux administratifs, ainsi qu'autres rapports ou documents pertinents.

### Indicateurs

- Taux de renouvellement annuel des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale.
- Taux de renouvellement des fonctionnaires dans les six mois suivant un changement de gouvernement.
- Pourcentage de postes vacants de la fonction publique au niveau de l'administration centrale pourvus par concours externe.
- Pourcentage de postes vacants de la fonction publique au niveau de l'administration centrale pourvus par concours interne.
- Pourcentage d'hommes et de femmes dans la fonction publique au niveau de l'administration centrale.
- Pourcentage d'hommes et de femmes occupant des postes de direction dans la fonction publique au niveau de l'administration centrale.
- Pourcentage des fonctionnaires d'origines ethniques différentes au niveau de l'administration centrale, par rapport à la répartition ethnique générale au niveau du pays selon le dernier recensement.
- Degré auquel l'intégralité du processus de recrutement est fondée sur des principes de mérite.
- Degré auquel le licenciement des fonctionnaires est fondé sur le mérite.

### Principe 4 : L'influence politique directe ou indirecte au niveau des postes de direction principaux dans la fonction publique est empêchée.

1. La catégorie/classe/niveau des postes de direction dans la fonction publique, qui se situe à l'interface de la politique et de l'administration, est incluse dans le périmètre de la fonction publique (habituellement, les postes de secrétaire général de ministère et de directeur général d'un organisme administratif forment la ligne de division supérieure entre les fonctionnaires et les nominations politiques).
2. Les critères de recrutement pour les postes de direction sont clairement établis et rendus publics.
3. Le processus de recrutement et de sélection aux postes de direction, qu'il soit interne ou externe, est fondé sur le mérite, l'égalité des chances et la concurrence ouverte.
4. Le licenciement de fonctionnaires occupant des postes de direction n'est acceptable que dans des cas explicitement prévus par la loi, et selon les dispositions établies par celle-ci. Ces dispositions sont respectées dans la pratique.

### Cadre analytique

#### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont des évaluations qualitatives et quantitatives, fondées sur l'analyse des lois et règlements, des entretiens avec des personnes clés, des données recueillies par le SIGRH et des feuilles de recueil de données, des entretiens et d'autres documents pertinents et indicateurs quantitatifs, pour déterminer le degré de conformité du cadre légal établi et des pratiques concernant les hauts fonctionnaires avec le Principe :

- Analyser les lois et règlements relatifs au recrutement et au licenciement des fonctionnaires à des postes de direction.
- Analyser les projets de lois et règlements, ou projets d'amendements aux lois et règlements relatifs au recrutement et au licenciement de fonctionnaires à des postes de direction, lors de la phase finale de la procédure parlementaire ou gouvernementale.
- Analyser les dossiers de procédures de recrutement pour les postes de direction.
- Analyser les rapports annuels de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du SIGRH, du CFP ou équivalent, du médiateur, des tribunaux administratifs ainsi que les autres rapports et documents pour évaluer le respect en pratique du cadre légal concernant le recrutement et le licenciement des fonctionnaires à des postes de direction.
- Analyser, pour trois années précédentes, les informations suivantes concernant les performances :
  - taux de renouvellement annuel des fonctionnaires à des postes de direction au niveau de l'administration centrale ;
  - taux de renouvellement des fonctionnaires à des postes de direction au niveau de l'administration centrale dans les six mois suivant un changement de gouvernement ;
  - pourcentage de postes de direction vacants au niveau de l'administration centrale pourvus par concours externe ;
  - pourcentage de postes de direction vacants au niveau de l'administration centrale pourvus par concours interne.
- Mener des entretiens complémentaires avec des personnes clés, issues notamment d'un échantillon représentatif de hauts fonctionnaires, et analyser les données de manière à évaluer le respect en pratique du cadre légal.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois sur le service public (loi sur la fonction publique, loi sur les fonctionnaires et employés du service public), lois sur les statuts spéciaux de la fonction publique, loi sur les organismes administratifs constitutionnels et indépendants concernant le recrutement et le licenciement des hauts fonctionnaires ;
- projets de lois et règlements, ou projets d'amendements aux lois et règlements relatifs au recrutement et au licenciement des hauts fonctionnaires, qui sont dans la dernière phase des procédures parlementaires ou gouvernementales ;
- entretiens avec le ministre responsable de l'administration et de la fonction publiques, le directeur de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, les membres des commissions de recrutement au postes de direction de la fonction publique, le président de la CFP ou son équivalent, le président du comité parlementaire correspondant, le médiateur, les secrétaires généraux des ministères, les directeurs généraux des organismes administratifs, les chefs des départements GRH dans les organismes administratifs, les juges des tribunaux administratifs et les représentants des syndicats de la fonction publique ;
- entretiens avec les représentants des organisations de la société civile, des entreprises, du milieu universitaire et des organisations internationales ;
- SIGRH, rapports annuels de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du CFP ou équivalent, du médiateur et des tribunaux administratifs, ainsi que d'autres rapports ou documents pertinents.

### Indicateurs

- Taux de renouvellement annuel des fonctionnaires à des postes de direction au niveau de l'administration centrale.
- Taux de renouvellement des fonctionnaires à des postes de direction au niveau de l'administration centrale dans les six mois suivant un changement de gouvernement.



- Pourcentage de postes de direction vacants au niveau de l'administration centrale pourvus par concours externe.
- Pourcentage de postes de direction vacants au niveau de l'administration centrale pourvus par concours interne.
- Degré d'évitement de l'influence politique sur le recrutement et le licenciement des hauts fonctionnaires.

**Principe 5 : Le système de rémunération des fonctionnaires est basé sur la classification des postes ; il est équitable et transparent.**

1. Les principes de rémunération sont établis par la loi pour assurer la cohérence, l'équité et la transparence dans l'ensemble de la fonction publique. Cela comprend notamment la classification des salaires fondée sur le système de classification des postes, la liste complète des éléments variables du salaire et le rapport entre salaire fixe et salaire variable. Les réglementations relatives aux détails de la rémunération sont établies par la législation secondaire. Les dispositions relatives à la rémunération sont respectées en pratique.
2. Les indemnités et avantages s'ajoutant au salaire (par exemple indemnités familiales, de loyer, de formation, de langue, en cas de maladie, maternité ou accident du travail) sont établis par la loi afin d'assurer une cohérence dans l'ensemble de la fonction publique, et respectés dans la pratique.
3. La marge de manœuvre discrétionnaire accordée aux directeurs pour accorder les différents éléments de salaire, d'indemnités et d'avantages aux fonctionnaires est limitée afin d'assurer l'équité, la transparence et la cohérence du salaire global.
4. Le système de rémunération des fonctionnaires établit des conditions raisonnables pour recruter, motiver et retenir des fonctionnaires ayant les compétences requises.

### Cadre analytique

#### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont des évaluations qualitatives et quantitatives, fondées sur l'analyse des lois et règlements, des entretiens avec des personnes clés, des données recueillies par le SIGRH et des feuilles de recueil de données, des entretiens et d'autres documents pertinents et indicateurs quantitatifs pour déterminer le degré de conformité du cadre légal établi et des pratiques de rémunération des fonctionnaires avec le Principe :

- Analyser les lois et règlements relatifs à la rémunération des fonctionnaires.
- Analyser les projets de lois et règlements, ou projets d'amendements aux lois et règlements relatifs à la rémunération des fonctionnaires, lors de la phase finale de la procédure parlementaire ou gouvernementale.
- Analyser le SIGRH, les statistiques nationales, les rapports annuels de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du ministère des Finances (MdF), du CFP ou équivalent, du médiateur, des tribunaux administratifs ainsi que les autres rapports et documents pertinents.
- Analyser, pour trois années précédentes, les informations suivantes concernant les performances :
  - pourcentage du salaire de base dans la totalité de la rémunération mensuelle moyenne des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale ;
  - pourcentage du salaire de base dans la totalité de la rémunération mensuelle moyenne des hauts fonctionnaires au niveau de l'administration centrale ;
  - pourcentage des bonus dans la totalité de la rémunération mensuelle moyenne des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale ;

- pourcentage des bonus dans la totalité de la rémunération mensuelle moyenne des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale ;
- rapport entre la rémunération annuelle moyenne des cadres et cadres supérieurs dans l'administration centrale et celle des travailleurs du privé ayant une éducation supérieure ;
- rapport entre la rémunération annuelle moyenne des hauts fonctionnaires de l'administration centrale et celle des travailleurs du privé ayant une éducation supérieure.
- Mener des entretiens complémentaires avec des personnes clés, issues notamment d'un échantillon représentatif des organismes administratifs, et analyser les données pour évaluer le respect dans la pratique du cadre légal sur la rémunération des fonctionnaires.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois sur le service public (loi sur la fonction publique, loi sur les fonctionnaires et employés du service public), lois sur les statuts spéciaux de la fonction publique, loi sur les organismes administratifs constitutionnels et indépendants concernant la rémunération des fonctionnaires ;
- projets de lois et règlements, ou projets d'amendements aux lois et règlements relatifs à la rémunération des fonctionnaires, qui sont dans la dernière phase des procédures parlementaires ou gouvernementales ;
- entretiens avec le ministre responsable de l'administration et de la fonction publique, le ministre des Finances, le directeur de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, le président de la CFP ou son équivalent, le président du comité parlementaire correspondant, le médiateur, les secrétaires généraux des ministères, les chefs des départements GRH dans les organismes administratifs et les représentants des syndicats de la fonction publique ;
- entretiens avec les représentants des organisations de la société civile, des entreprises, du milieu universitaire et des organisations internationales ;
- SIGRH, statistiques nationales, rapports annuels de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du CFP ou équivalent, du médiateur et des tribunaux administratifs, ainsi qu'autres rapports ou documents pertinents.

### Indicateurs

- Rapport entre la rémunération annuelle moyenne des cadres et cadres supérieurs dans l'administration centrale et celle des travailleurs du privé ayant une éducation supérieure.
- rapport entre la rémunération annuelle moyenne des hauts fonctionnaires de l'administration centrale et celle des travailleurs du privé ayant une éducation supérieure.
- Degré de transparence, d'équité et de réelle application du système de rémunération des fonctionnaires.

**Principe 6 : L'évolution professionnelle des fonctionnaires est assurée ; ceci inclut une formation régulière, une évaluation équitable des performances, de la mobilité et des promotions fondées sur des critères transparents et objectifs ainsi que sur le mérite.**

1. La formation professionnelle est reconnue comme un droit et comme un devoir des fonctionnaires, établis par la loi et respectés dans la pratique.
2. L'évaluation des besoins stratégiques en formation et l'élaboration de plan(s) de formation annuel(s)/biennuel(s) sont réalisées de manière exhaustive et transparente, et sont coordonnées et soutenues par l'unité de coordination centrale de la fonction publique et/ou l'institution de formation de la fonction publique.

3. Les plan(s) annuel(s)/biennuel(s) de formation des fonctionnaires (pour les différentes catégories de fonctionnaires, y compris les postes de direction) sont adoptés, mis en œuvre, contrôlés et évalués.
4. Des ressources suffisantes sont allouées à la formation des fonctionnaires.
5. Les principes de l'évaluation des performances sont établis par la loi pour en assurer la cohérence dans l'ensemble du service public. Les dispositions détaillées sont établies dans la législation secondaire. L'évaluation des performances des fonctionnaires est réalisée de façon régulière. Les fonctionnaires ont le droit de faire appel de décisions injustes concernant leur évaluation de performance.
6. La mobilité des fonctionnaires (détachement, transfert temporaire ou permanent) est encouragée, établie par la loi, fondée sur des critères transparents et objectifs, et appliquée en pratique.
7. La promotion fonctionnelle des fonctionnaires (promotion professionnelle, verticale ou horizontale) est établie par la législation, fondée sur le principe du mérite ainsi que des critères objectifs et transparents, et appliquée dans la pratique.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont des évaluations qualitatives et quantitatives, fondées sur l'analyse des lois et règlements, des entretiens avec des personnes clés, des données recueillies par des feuilles de recueil de données, des entretiens et d'autres documents pertinents, et des indicateurs quantitatifs pour déterminer le degré de conformité du cadre légal établi et des pratiques concernant l'évolution professionnelle des fonctionnaires avec le Principe :

- Analyser les lois et règlements relatifs à la formation, l'évaluation des performances, la mobilité et la promotion des fonctionnaires.
- Analyser les projets de lois et règlements, ou projets d'amendements aux lois et règlements relatifs à la formation, l'évaluation des performances, la mobilité et la promotion des fonctionnaires, lors de la phase finale de la procédure parlementaire ou gouvernementale.
- Analyser le SIGRH, les rapports annuels de l'institution de formation de la fonction publique, de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du CFP ou équivalent, du médiateur, des tribunaux administratifs ainsi que les autres rapports et documents pertinents.
- Analyser, pour trois années précédentes, les informations suivantes concernant les performances :
  - dépenses de formation des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale ;
  - nombre de jours de formation des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale ;
  - pourcentage des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale ayant reçu des bons ou très bons résultats lors de leur évaluation de performance ;
  - pourcentage des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale ayant été promus sur la base des résultats de leur évaluation de performance ;
  - pourcentage des fonctionnaires au niveau de l'administration centrale ayant été licenciés à la suite d'une évaluation négative de performance ;
  - pourcentage de postes vacants dans l'administration centrale ayant été pourvus par promotion.
- Mener des entretiens complémentaires avec des personnes clés, issues notamment d'un échantillon représentatif des organismes administratifs, et analyser les données pour évaluer le respect dans la pratique du cadre légal sur la formation, l'évaluation des performances, la mobilité et la promotion des fonctionnaires.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois sur le service public (loi sur la fonction publique, loi sur les fonctionnaires et employés du service public), lois sur les statuts spéciaux de la fonction publique, loi sur les organismes administratifs constitutionnels et indépendants concernant la formation, l'évaluation des performances, la mobilité et la promotion des fonctionnaires.
- projets de lois et règlements, ou projets d'amendements aux lois et règlements relatifs à la formation, l'évaluation des performances, la mobilité et la promotion des fonctionnaires, qui sont dans la dernière phase des procédures parlementaires ou gouvernementales ;
- entretiens avec le ministre responsable de l'administration et de la fonction publiques, le directeur de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, le directeur de l'institution de formation de la fonction publique, le président de la CFP ou son équivalent, le président du comité parlementaire correspondant, le médiateur, les secrétaires généraux des ministères, les chefs des départements GRH dans les organismes administratifs et les représentants des syndicats de la fonction publique ;
- entretiens avec les représentants des organisations de la société civile, des entreprises, du milieu universitaire et des organisations internationales ;
- SIGRH, rapports annuels de l'institution de formation de la fonction publique, de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du CFP ou équivalent et du médiateur, ainsi qu'autres rapports ou documents pertinents.

### Indicateurs

- Degré d'existence et de réelle application d'un système de formation des fonctionnaires.
- Degré d'existence et de réelle application d'un système d'évaluation des performances des fonctionnaires.

#### **Principe 7 : Des mesures sont mises en place pour promouvoir l'intégrité, éviter la corruption et faire respecter la discipline.**

1. Il existe des dispositions légales, des dispositifs institutionnels et des instruments efficaces et adéquats pour promouvoir l'intégrité et empêcher la corruption dans la fonction publique<sup>30</sup>. Ceux-ci sont réellement appliqués.
2. Les pratiques malhonnêtes des fonctionnaires sont criminalisées dans le Code pénal.
3. Les principes fondamentaux de la procédure disciplinaire (notamment la présomption d'innocence, la proportionnalité entre l'infraction aux devoirs officiels et la sanction disciplinaire, le droit à recevoir une aide juridique, le droit de faire appel, le droit à être entendu pendant l'appel) et les principales étapes de la procédure (notamment l'ouverture de la procédure, l'enquête impartiale sur les faits, l'audition du fonctionnaire concerné et les organismes impliqués dans l'ouverture de la procédure, la décision et le compte rendu) sont établies par la loi pour assurer la cohérence dans l'ensemble de la fonction publique. Ces principes et étapes sont réellement appliqués.
4. Une liste des sanctions disciplinaires est établie, pour garantir la proportionnalité entre la faute et la sanction correspondante.

<sup>30</sup> Les éléments suivants peuvent être considérés comme pertinents pour un système efficace en faveur de l'intégrité de la fonction publique : responsabilité des gestionnaires (ou responsabilité de gestion) ; réglementation des incompatibilités et conflits d'intérêts ; restriction des emplois secondaires ; restrictions après la cessation de l'emploi ; cadeaux et avantages ; divulgation de renseignements financiers ; protection des lanceurs d'alerte ; code de déontologie et de conduite ; formation et directives concernant la déontologie ; politiques et plans d'action pour lutter contre la corruption et promouvoir l'intégrité.

5. Le droit du fonctionnaire à faire appel d'une sanction disciplinaire injuste est établi et respecté, afin de garantir que les décisions sont légalement prévisibles, impartiales et non soumises aux interférences politiques.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont des évaluations qualitatives et quantitatives, fondées sur l'analyse des lois et règlements, des entretiens avec des personnes clés, des données recueillies par des feuilles de recueil de données, des entretiens et d'autres documents pertinents, et des indicateurs quantitatifs pour déterminer l'existence et le degré d'application du cadre légal établi et des pratiques concernant l'intégrité, la lutte contre la corruption et la discipline dans la fonction publique :

- Analyser la politique/stratégie de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité dans la fonction publique.
- Analyser les lois et règlements relatifs à l'intégrité, la lutte contre la corruption et les procédures disciplinaires dans la fonction publique.
- Analyser les projets de lois et règlements, ou projets d'amendements aux lois et règlements relatifs à l'intégrité, la lutte contre la corruption et les procédures disciplinaires, lors de la phase finale de la procédure parlementaire ou gouvernementale.
- Analyser les rapports annuels de l'agence anti-corruption (AAC), de la commission d'éthique de la fonction publique (CEFP) ou équivalent, de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du CFP ou équivalent, du médiateur, des tribunaux ainsi que les autres rapports et documents pertinents.
- Analyser, pour trois années précédentes, les informations suivantes concernant les performances :
  - score du pays selon l'Indice de perception de la corruption de Transparency International ;
  - nombre de fonctionnaires condamnés pénalement pour des faits de corruption.
- Mener des entretiens complémentaires avec des personnes clés, issues notamment d'un échantillon représentatif des organismes administratifs, et analyser les données pour évaluer le respect dans la pratique du cadre légal sur l'intégrité et la discipline dans la fonction publique.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois sur le service public (loi sur la fonction publique, loi sur les fonctionnaires et employés du service public), lois sur les statuts spéciaux de la fonction publique, loi sur les organismes administratifs constitutionnels et indépendants concernant l'intégrité, la lutte contre la corruption et les procédures disciplinaires dans la fonction publique ;
- loi sur le conflit d'intérêt dans la fonction publique ou équivalent ;
- projets de lois et règlements, ou projets d'amendements aux lois et règlements relatifs à l'intégrité, la lutte contre la corruption et les procédures disciplinaires, lors de la phase finale de la procédure parlementaire ou gouvernementale ;
- entretiens avec le président de l'AAC, le président de la CEFP ou équivalent, le ministre responsable de l'administration et de la fonction publiques, le directeur de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, le président du comité parlementaire correspondant, le médiateur, les secrétaires généraux des ministères, les chefs des départements GRH dans les organismes administratifs et les représentants des syndicats de la fonction publique ;

- entretiens avec les représentants des organisations de la société civile, des entreprises, du milieu universitaire et des organisations internationales ;
- rapports annuels de l'AAC, de la CEFP ou équivalent, de l'unité de coordination centrale de la fonction publique, du CFP ou équivalent, du médiateur, des tribunaux administratifs ainsi que les autres rapports et documents pertinents.

**Indicateurs**

- Score du pays selon l'Indice de perception de la corruption de Transparency International.
- Perception de l'intégrité et de la fiabilité de la fonction publique selon les citoyens.
- Nombre de fonctionnaires condamnés pénalement pour des faits de corruption.
- Degré d'existence et de réelle application d'un système de promotion de l'intégrité et de la lutte contre la corruption dans la fonction publique.
- Degré auquel les procédures disciplinaires concernant les fonctionnaires encouragent la responsabilité individuelle et empêchent les décisions arbitraires.



## RESPONSABILITÉ

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

La quête de l'efficacité, la nécessité d'une spécialisation plus poussée, le contexte légal/constitutionnel et la tradition administrative, le système de contrôle en place et la conjoncture politique sont autant de facteurs qui influencent le modèle d'organisation adopté par chaque pays. En conséquence, il n'existe pas de modèle unique pour l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique dans les différents pays.

Néanmoins, en ce qui concerne la responsabilité (y compris la responsabilité organisationnelle), certaines conditions sont généralement jugées nécessaires pour garantir que l'administration publique exécute ses fonctions de manière correcte et efficace :

- Rationalité – avoir pour objectifs l'efficacité et la cohérence ; éviter les chevauchements entre institutions publiques ; mettre en place un système de contrôle équilibré.
- Transparence – garantir une organisation claire et simple selon des catégories communes établies.
- Accessibilité financière – adapter la taille et les coûts aux besoins et aux capacités du pays.
- Responsabilité – chaque organisation doit garantir que chacune de ses parties est responsable au niveau interne, et que l'institution dans son ensemble est responsable vis-à-vis de l'extérieur. Ceci implique une responsabilité vis-à-vis des systèmes politique, judiciaire et social, ainsi que vis-à-vis des institutions indépendantes existantes. La pierre angulaire de la responsabilité est un large accès à l'information publique.

Les institutions responsables doivent également rendre des comptes, et pouvoir trouver une solution juste en cas de mauvaises pratiques.

La responsabilité a un périmètre plus large, qui comprend l'organisation de l'administration, l'ouverture et la transparence, la responsabilité interne et externe, et le contrôle des institutions. Ce chapitre définit cinq principes qui couvrent toutes les dimensions mentionnées de la responsabilité.

### EXIGENCES CLÉS ET PRINCIPES

**Exigence clé : Des mécanismes appropriés existent pour garantir la responsabilité des organismes de l'administration publique, notamment l'obligation de rendre des comptes et la transparence.**

**Principe 1 :** L'organisation globale de l'administration centrale est rationnelle, suit des politiques et réglementations adéquates, et prévoit une responsabilité appropriée interne, politique, judiciaire, social et indépendante.

**Principe 2 :** Le droit d'accès à l'information publique est inscrit dans la loi et réellement appliqué de manière systématique.

**Principe 3 :** Des mécanismes efficaces sont mis en place pour protéger les droits des individus à une bonne administration ainsi que l'intérêt public.

**Principe 4 :** L'équité de traitement des différends administratifs est assurée par des procédures internes d'appel et des décisions de justice.

**Principe 5 :** Les autorités publiques assument la responsabilité dans les cas d'infraction et garantissent une réparation et/ou une compensation adéquate.



**Exigence clé : Des mécanismes appropriés existent pour garantir la responsabilité des organismes de l'administration publique, notamment l'obligation de rendre des comptes et la transparence.**

Les institutions de l'État doivent être responsables (selon des critères largement compris) afin de garantir que l'administration publique remplit ses devoirs de manière satisfaisante. Dans cet objectif, les éléments essentiels requis sont : une organisation appropriée de l'administration publique, l'accès à l'information publique, un système d'équilibres et de contre-pouvoirs, un système efficace de recours administratifs internes ainsi qu'une surveillance et un contrôle judiciaires indépendants des cas administratifs. La responsabilité doit être complétée par l'obligation de rendre des comptes sur les décisions (ou absences de décision) des institutions de l'Etat.

**Principe 1 : L'organisation globale de l'administration centrale est rationnelle, suit des politiques et réglementations adéquates, et prévoit une responsabilité appropriée interne, politique, judiciaire, sociale et indépendante.**

1. Il existe des règles régissant la création et l'organisation de tous les organismes publics dépendant du pouvoir exécutif au niveau central ; un nombre limité de catégories d'organismes/agences publics est établi ; tous les organismes ont une chaîne de responsabilité claire avec leur ministère de tutelle, auquel ils rendent régulièrement des comptes.
2. La création et l'organisation de nouveaux organismes sont contrôlées, afin de garantir la rationalité et l'optimisation financière au regard des services rendus par les organismes.
3. Tous les organismes de l'administration publique sont sujets au contrôle des institutions de surveillance, des tribunaux et des citoyens ; ce contrôle est établi par la loi.
4. Les unités de gestion rendent des comptes à travers des chaînes de responsabilité claires ; la « responsabilité de gestion » est renforcée par l'habilitation et la délégation de la prise de décisions aux gestionnaires et superviseurs.
5. Le cadre légal établit clairement le statut légal et le degré d'autonomie des différents types d'organismes autonomes ou semi-autonomes, ainsi que leurs chaînes de responsabilité, et encourage une gestion orientée vers les résultats.
6. Les ministères ont des responsabilités attribuées de pilotage et de contrôle de leurs agences/organismes subordonnés, et disposent des compétences professionnelles spécialisées suffisantes.
7. La responsabilité directe des agences envers le Parlement est une exception.
8. Les ministres sont responsables de la performance des agences/organismes subordonnés à leur ministère.

### Cadre analytique

#### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont une évaluation qualitative des documents et rapports pertinents, complétée par des feuilles de recueil de données, des entretiens avec les personnes pertinentes et l'analyse de données statistiques pour évaluer la rationalité de la structure globale des ministères et autres organismes subordonnés au gouvernement central :

- Évaluer les politiques relevant de ce domaine, même si elles ne sont pas explicites.
- Identifier les organisations qui relèvent de ces politiques et la manière dont elles sont influencées.

- Évaluer les rôles et les compétences des différents acteurs pour établir et piloter les politiques, et pour exercer un leadership dans ce domaine.
- Évaluer et comparer les réglementations pour identifier les failles et lacunes.
- Identifier le nombre et la typologie des organisations constituant l'administration d'État, et en dresser un tableau descriptif.
- Analyser la structure de l'administration d'État d'un point de vue légal, budgétaire et organisationnel.
- Analyser la structure actuelle de l'administration d'État et son évolution au cours des récentes années.
- Comprendre la dynamique à l'œuvre derrière les changements de l'appareil gouvernemental, en accordant une attention particulière aux éléments politiques qui peuvent avoir influencé la manière dont l'administration d'État a été structurée.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- organigrammes actuel et précédents de l'administration d'État, comprenant notamment tous les organismes directement ou indirectement responsables devant le gouvernement central ;
- la Constitution ;
- la législation sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration d'État, du gouvernement et des ministères ;
- la stratégie de réforme de l'administration publique, le programme du gouvernement et d'autres documents de politique relevant des questions d'organisation de l'État ;
- budget national (structure organique) ;
- entretiens avec les fonctionnaires concernés des Services du Premier ministre, des ministères horizontaux, l'organisme/unité chargé de vérifier les projets de loi, les parlementaires membres du comité sur l'administration publique, des fonctionnaires de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC), des représentants du bureau du Médiateur et d'autres institutions de contrôle pertinentes, des représentants d'organisations non gouvernementales et de l'université ;
- rapports gouvernementaux, rapports externes et recherches académiques pertinents.

### Indicateurs

- Nombre d'organismes relevant du Conseil des ministres, du Premier ministre ou du Parlement<sup>31</sup>.
- Nombre moyen de niveaux hiérarchiques dans un ministère représentatif.
- Degré de rationalité et de cohérence de la structure générale des ministères et autres organismes subordonnés au gouvernement central.

---

<sup>31</sup> À l'exclusion des ministères et des organismes indépendants en vertu de la Constitution.

### **Principe 2 : Le droit d'accès à l'information publique est inscrit dans la loi et réellement appliqué de manière systématique.**

1. Le droit à l'information publique pour les personnes physiques ou morales est inscrit dans une loi cohérente, complète, logiquement structurée, formulée de manière claire et simple, et facilement accessible.
2. Selon une définition large, l'information publique comprend toutes les informations consignées et documentées lors de l'exécution de missions publiques. Les personnes privées s'acquittant de missions publiques sont considérées détentrices d'une information publique.
3. Toute information sur l'exécution de missions publiques qui est consignée et documentée est considérée publique, sauf s'il existe des raisons impérieuses de la classer. Les exceptions sont prévues en détail par la loi et rigoureusement respectées.
4. L'information publique est communiquée de manière proactive. Toutes les autorités publiques entretiennent des pages Internet officielles présentant, au minimum, l'information prévue par les réglementations (le contenu minimum comprend : les actes juridiques, les projets politiques, les services publics proposés, les rapports annuels, le budget, les coordonnées, l'organigramme, etc.). L'information est précise, mise à jour et compréhensible.
5. L'information est fournie dans le format demandé (sauf si la demande impose une charge déraisonnable à l'administration), dans les délais prévus et généralement sans frais.
6. Les individus requérant une information publique n'ont pas besoin de justifier leur demande. Si l'information demandée inclut des renseignements classifiés, les autorités publiques doivent communiquer les parties non classifiées, sauf dans les cas où la communication d'informations partielles serait trompeuse.
7. Les autorités publiques doivent tenir à jour les registres de documents et base de données, et suivre les règles relatives à la conservation et à la destruction des documents.
8. Il existe une autorité de surveillance désignée pour superviser la mise en œuvre de la législation sur l'information publique. Cette autorité a le pouvoir de fixer des normes, de donner des consignes et d'imposer des sanctions.

### **Cadre analytique**

#### **Approche méthodologique**

Les méthodes utilisées sont des évaluations qualitatives et quantitatives fondées sur une analyse de la législation et des documents relatifs à l'autorité de surveillance de l'information publique, complétées par des entretiens pour évaluer le degré de respect dans la pratique du droit à l'accès à l'information publique :

- Analyser la législation pour déterminer si elle comprend les exigences énumérées dans les sous-principes.
- Déterminer si la législation sur l'accès à l'information publique est cohérente, complète, logiquement structurée, axée sur le service, formulée d'une manière claire et simple, facilement accessible, et si elle est fondée sur le jugement d'experts, appuyé par des exemples issus de la législation.
- Identifier les frais administratifs et judiciaires pour l'accès à l'information, afin de déterminer s'ils représentent un obstacle significatif à l'accès à l'information publique.
- Analyser les pages Internet d'un échantillon d'autorités pour en évaluer la conformité avec les exigences recensées dans ce Principe.
- Examiner les fondements légaux de l'autorité de surveillance de l'information publique pour évaluer ses pouvoirs en termes d'organisation, de personnel, financiers et de gestion.

- Analyser les programmes de travail et les rapports (annuels) de l'autorité de surveillance de l'information publique pour établir les principales faiblesses dans le domaine de l'accès à l'information publique, les méthodes de travail de l'autorité et, en pratique, l'efficacité de l'autorité.
- Analyser les ressources humaines et financières de l'autorité de surveillance de l'information publique pour déterminer si celles-ci sont en adéquation avec les missions de l'autorité.
- Mener des entretiens complémentaires avec des fonctionnaires clés pour évaluer la manière dont la législation et l'autorité de surveillance fonctionnent dans la pratique.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- législation sur l'accès à l'information publique ;
- projets de lois et de règlements, ou d'amendements aux lois et règlements en procédure parlementaire ou gouvernementale ;
- programmes de travail, rapports et budget de l'autorité de surveillance de l'information publique ;
- données sur les demandes d'information ;
- entretiens avec des représentants de l'autorité de surveillance de l'information publique, du médiateur et du système judiciaire ;
- entretiens avec des représentants de la société civile.

### Indicateurs

- Part des demandes d'information publique rejetées par les autorités publiques au cours d'une année donnée.
- Part des demandes d'information publique rejetées par l'autorité de surveillance au cours d'une année donnée.
- Part des demandes d'information publique confirmées par les tribunaux.
- Part des autorités publiques entretenant un site Internet en conformité avec les exigences réglementaires.
- Part des autorités publiques entretenant un registre de documents et une base de données.
- Degré de promulgation et de réelle application du droit d'accès à l'information publique.

### **Principe 3 : Des mécanismes efficaces sont mis en place pour protéger les droits des individus à une bonne administration ainsi que l'intérêt public.**

1. Selon la législation, tous les organismes de l'administration d'État sont soumis au contrôle des institutions de surveillance<sup>32</sup>, des tribunaux et du public.
2. Les attributions, les pouvoirs et l'indépendance des institutions de surveillance sont réglementés par la loi, permettant un système cohérent et efficace.
3. Le Parlement exerce un contrôle sur le pouvoir exécutif ; les règles de ce contrôle, notamment pour le pilotage de la mise en œuvre des recommandations du Médiateur, sont inscrites dans la Constitution.
4. Il existe un contrôle de supervision interne, c'est-à-dire un contrôle exercé par les hauts fonctionnaires sur la légalité et la finalité des activités de leurs subordonnés.
5. L'existence de l'(des) institution(s) de médiation est inscrites dans la Constitution ; son(leur) indépendance est prévue par la loi et respectée dans la pratique.
6. Les règles régissant le statut et le fonctionnement des institutions de médiation respectent les

<sup>32</sup> ISC, Médiateur et autres organismes de surveillance.

normes inscrites dans l'Article 2(2) des Statuts de l'Institut international de l'Ombudsman et dans la Résolution 1959(2013) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

7. L'administration met en œuvre les recommandations du Médiateur.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

La méthode utilisée est une évaluation qualitative fondée sur l'analyse de la législation, complétée par des entretiens, pour déterminer s'il existe des mécanismes visant à protéger l'intérêt public et le droit des individus à une bonne administration :

- Analyser la législation (la Constitution, les lois, etc.) pour déterminer si les exigences recensées par les sous-principes sont prévues.
- Évaluer si la législation régissant les principes fondamentaux de contrôle de l'administration publique est cohérente, complète, logiquement structurée, formulée de manière simple et claire, facilement accessible, et si elle est fondée sur le jugement d'experts, appuyé par des exemples issus de la législation
- Analyser le cadre légal du contrôle interne et de l'audit au sein de l'administration d'État, en portant une attention particulière aux garanties de l'indépendance nécessaire des fonctionnaires auditeurs/inspecteurs.
- Mener des entretiens complémentaires avec les fonctionnaires concernés pour évaluer le respect du cadre légal dans la pratique.
- Comparer les salaires des directeurs des institutions de surveillance et les salaires d'autres hauts fonctionnaires comparables.
- Analyser les statistiques tirées d'enquêtes sur la fiabilité des institutions de surveillance.
- Mener des entretiens avec le personnel concerné dans les institutions de surveillance, le gouvernement et le Parlement.
- Mener des entretiens avec des représentants des organisations de la société civile sur l'efficacité du cadre légal existant pour contribuer au rôle de « garde-fou » de leur organisation.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- la Constitution ;
- la législation pertinente, principalement les lois établissant et réglementant les institutions de surveillance ;
- entretiens avec les fonctionnaires concernés des tribunaux, des institutions de surveillance et du gouvernement ;
- le budget ;
- statistiques ;
- rapports et statistiques des institutions de surveillance.

### Indicateurs

- Pourcentage des citoyens qui font confiance à l'(aux) institution(s) de médiation.
- Part des recommandations provenant d'institutions de surveillance à l'attention des organismes administratifs publics qui sont mises en œuvre dans les deux ans.
- Degré de mise en place de mécanismes de contrôle, d'équilibre et de surveillance des organisations publiques.

### **Principe 4 : L'équité de traitement des différends administratifs est assurée par des procédures internes d'appel et des décisions de justice.**

1. Les règles de procédure pour les recours administratifs internes sont établies par la loi.
2. Les règles de procédure des recours juridiques sont établies par la loi, qui spécifie que :
  - la portée de la procédure est large ;
  - les délais pour soumettre une requête ou présenter un recours sont raisonnables ;
  - une aide juridique est disponible ;
  - les procédures sont fondées sur le principe des enquêtes contradictoires ;
  - les jugements des tribunaux de première instance peuvent être portés en appel devant des tribunaux supérieurs.
3. Les différends administratifs sont tranchés par des juges spécialisés dans les différends administratifs.
4. Les règles régissant le statut et le fonctionnement des tribunaux et des juges (qui tranchent des différends administratifs), ainsi que les dispositions d'organisation et de financement s'y rapportant, répondent aux normes clés adoptées par la Recommandation CM/Rec (2010)12 du Conseil de l'Europe.
5. La charge de travail des juges est systématiquement analysée.
6. Les juges spécialisés dans les différends administratifs reçoivent l'aide d'un personnel de soutien adéquat, qui a accès à la formation, à la littérature juridique et à l'équipement en technologies de l'information et de la communication nécessaires pour exécuter efficacement leurs tâches.
7. Les frais associés aux procédures judiciaires n'empêchent pas les citoyens de présenter un recours contre une décision administrative.

### **Cadre analytique**

#### **Approche méthodologique**

Les méthodes utilisées sont principalement qualitatives et sont fondées sur une analyse de la législation et des documents, complétée par des entretiens et une analyse des statistiques et des budgets pour déterminer si une protection suffisante est garantie dans les différends administratifs :

- Analyser la législation pertinente afin de déterminer si les sous-principes sont inscrits dans la loi et si des juges spécialisés dans les différends administratifs ont été nommés.
- Analyser le budget pour déterminer s'il est suffisant pour répondre aux besoins d'un système de justice administrative efficace et aux exigences d'un procès équitable.
- Analyser la structure et le cadre institutionnel du système judiciaire pour évaluer les garanties d'impartialité et d'indépendance des autorités judiciaires et de chaque juge.
- Analyser les statistiques tirées d'enquêtes sur la fiabilité des tribunaux.
- Analyser la charge de travail des juges.
- Analyser les statistiques des tribunaux concernant les différends administratifs, pour déterminer le nombre de plaintes présentées, la durée des procédures, le nombre de jugements annulés (entièrement ou partiellement) au niveau du tribunal supérieur, et le nombre de non exécutions ainsi que la durée d'exécution des jugements finaux.
- Comparer les salaires des juges et les salaires des hauts fonctionnaires comparables.
- Mener des entretiens avec une sélection de juges et de fonctionnaires issus des organismes concernés, c'est-à-dire les tribunaux, le Conseil (supérieur) de la magistrature et le ministère de la Justice (MdJ).

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- la Constitution et la législation pertinente concernant les recours administratifs internes et les réexamens judiciaires ;
- projets de lois ou d'amendements aux lois en procédure parlementaire ou gouvernementale ;
- budget de la justice ;
- données provenant d'études comparatives sur l'efficacité des systèmes judiciaires, en particulier rapports de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice ;
- statistiques des tribunaux et d'enquêtes, entretiens avec une sélection de juges et de fonctionnaires issus des tribunaux, du Conseil (supérieur) de la magistrature et du MdJ.

### Indicateurs

- Nombre de cas devant les tribunaux administratifs par année et par juge.
- Nombre de plaintes présentées devant les tribunaux administratifs au cours d'une année donnée.
- Pourcentage de dossiers changés ou retournés pour vérification par le tribunal supérieur.
- Pourcentage des citoyens qui font confiance au système judiciaire.
- Arriéré de dossiers administratifs.

### Principe 5 : Les autorités publiques assument la responsabilité dans les cas d'infraction et garantissent une réparation et/ou une compensation adéquate.

1. La législation prévoit l'obligation d'offrir une réparation ou une compensation aux individus ayant subi des dommages suite à une faute des autorités publiques.
2. La réglementation sur la responsabilité publique est cohérente, complète, logiquement structurée, formulée de manière simple et claire et facilement accessible.
3. Le périmètre de la responsabilité publique est large, et comprend l'exercice de leurs pouvoirs par les autorités publiques ainsi que l'exécution d'autres missions publiques, indépendamment de la personne qui les exécute (par exemple une autorité publique ou une personne privée exécutant une mission publique).
4. Les règles concernant les délais et la charge de la preuve ne mettent pas en danger l'exercice réel du droit d'engager une procédure pour être dédommagé.

### Cadre analytique

#### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont une évaluation qualitative fondée sur une analyse de la législation et des informations financières ou autres concernant les dédommagements, complétée par des entretiens pour déterminer la manière dont cela fonctionne en pratique :

- Analyser la législation pour déterminer si celle-ci établit les exigences énumérées par les sous-principes.
- Déterminer si la législation sur la responsabilité publique est cohérente, complète, logiquement structurée, formulée d'une manière simple et claire, facilement accessible et si elle est fondée sur le jugement d'experts, appuyé par des exemples issus de la législation
- Analyser la législation pertinente, les décisions finales des tribunaux, les données et les entretiens avec les autorités compétentes, par exemple le ministère des Finances (MdF), pour comprendre comment le paiement des réparations fonctionne en pratique.
- Analyser l'exécution des jugements administratifs par l'administration publique.

**Sources d'information**

La liste des sources consultées est la suivante :

- législation sur la responsabilité publique ;
- jurisprudence importante sur la responsabilité publique ;
- projets de lois pertinentes ou d'amendements aux lois en procédure parlementaire ou gouvernementale ;
- information financière provenant d'un échantillon d'autorités, détaillant les paiements de compensations ;
- décisions finales (rendues par les tribunaux et autorités administratives sur la base des règles de responsabilité publique) ordonnant le paiement de compensations ;
- entretiens avec des fonctionnaires des autorités compétentes (par exemple MdF) ;
- entretiens avec des juges, des universitaires et des groupes de réflexion sur les aspects pratiques de la mise en œuvre des mécanismes de responsabilité publique.

**Indicateurs**

- Part des plaintes débouchant sur le paiement d'une compensation.
- Mesure dans laquelle les autorités publiques assument leurs responsabilités et garantissent une réparation.





## PRESTATION DE SERVICES

Une bonne administration publique est une condition essentielle de la compétitivité et de la croissance de l'Union européenne (UE). Une administration publique nationale en bon état de fonctionnement est également un préalable indispensable à un système démocratique transparent et efficace. Bien qu'il n'existe pas d'*acquis communautaire* formel dans ce domaine, les critères d'élargissement de l'UE reconnaissent et soulignent la nécessité, pour les pays candidats ou potentiellement candidats, de construire une administration publique efficace.

En vertu du droit communautaire, les États membres possèdent une large autonomie en ce qui concerne leur cadre administratif légal, leur service public et la façon dont ils assurent la prestation de la plupart des services<sup>33</sup>. Il n'existe pas d'*acquis* qui fixe des normes pour les systèmes horizontaux de gouvernance ou les administrations publiques nationales. Néanmoins, l'application effective du droit communautaire<sup>34</sup> et l'égalité de traitement des citoyens doivent être garantis. Selon l'Article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union ».

Au cours du temps, un large consensus sur les éléments essentiels d'une bonne gouvernance a émergé parmi les États membres de l'UE ayant des systèmes politiques et traditions juridiques différents. Le concept de « bonne administration » a été progressivement défini en conséquence, et intégrée à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>35</sup>.

Les principes de droit administratif communs à tous les pays de l'UE, établissant les normes et guidant le comportement des fonctionnaires, devraient être intégrés aux institutions et aux procédures administratives à tous les niveaux de l'administration, et peuvent être différenciés de la manière suivante :

- fiabilité et prédictibilité (sécurité juridique)
- ouverture et transparence
- responsabilité
- efficacité et efficience<sup>36</sup>.

Sur cette base, l'objectif de ces Principes de l'administration publique est de se concentrer sur la prestation de services rendue par l'administration publique, en s'intéressant tout particulièrement à l'efficacité, tout en assurant la protection des individus pendant les procédures administratives.

La prestation de services peut être définie, de manière étendue, comme tous les contacts avec l'administration publique au cours desquels les usagers (citoyens, résidents et entreprises) recherchent des données, s'occupent de leurs affaires ou s'acquittent de leurs impôts. Dans ce contexte, l'orientation vers les citoyens doit être comprise comme incluant tous les contacts et toutes les tâches exécutées par l'administration publique et affectant les citoyens. Cette définition large inclut non seulement les contacts entre l'administration publique centrale et les usagers, mais aussi les règles régissant ces contacts, c'est-à-dire les procédures administratives.

<sup>33</sup> De nombreux pays utilisent le Code européen de bonne conduite administrative comme source d'inspiration.

<sup>34</sup> Article 197.1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>35</sup> Article 41, Droit à une bonne administration : 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union. 2. Ce droit comporte : le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ; le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ; l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

<sup>36</sup> Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1999), « *Principes européens d'administration publique* », Documents SIGMA, n° 27, Éditions OCDE. doi : 10.1787/5kml60zsw8bx-fr.

L'une des responsabilités principales de l'administration publique est de traiter les affaires des citoyens et d'assurer la prestation des services de manière efficace et efficiente. L'efficacité ne peut cependant être uniquement mesurée à l'aune des dispositions légales existantes, car ce principe se concentre en grande partie sur la satisfaction des attentes des usagers tout en respectant les dispositions légales. Mais l'efficacité implique également la garantie de l'égalité d'accès aux services de l'administration publique et la prestation efficiente de ces services, épargnant ainsi du temps et de l'argent aux citoyens.

Les Principes s'intéressent avant tout à l'administration centrale, cependant ils établissent des liens essentiels avec l'administration publique infranationale (collectivités locales) et le système judiciaire. L'accent est mis sur les politiques horizontales et la manière globale dont l'organisation de l'administration permet une prestation de services tournée vers le citoyen. Les Principes ne prennent pas en compte les types spéciaux de services publics comme l'éducation ou la santé.

Les Principes utilisent comme référence une combinaison de législation européenne et de textes non contraignants. Ceux-ci comprennent la Charte des droits fondamentaux de l'UE et le Code européen de bonne conduite administrative, les principes du service public pour les fonctionnaires de l'UE et la Convention européenne des droits de l'homme. Les Principes reposent également sur des normes et bonnes pratiques des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Ce chapitre définit quatre principes clés de la prestation de services.

#### EXIGENCES CLÉS ET PRINCIPES

**Exigence clé : L'administration est tournée vers le citoyen ; la qualité et l'accessibilité des services publics est garantie.**

**Principe 1 :** Une politique pour une administration publique axée sur le citoyen est définie et appliquée.

**Principe 2 :** La bonne administration est un objectif politique clé ; elle sous-tend la prestation des services publics. Elle est édictée dans la législation et systématiquement appliquée.

**Principe 3 :** Des mécanismes pour garantir la qualité des services publics sont en place.

**Principe 4 :** L'accessibilité des services publics est assurée.

### **Exigence clé : L'administration est tournée vers le citoyen ; la qualité et l'accessibilité des services publics est garantie.**

Les citoyens européens ont droit à une bonne administration. Développer une bonne administration implique un engagement politique, une vision, une stratégie, la définition de priorités et un bon enchaînement des actions. Cet engagement doit être traduit en pratique, avec des services publics conçus, délivrés et constamment reconstruits autour des besoins des usagers plutôt que selon la convenance de l'administration. Une élaboration des politiques et des mécanismes de surveillance adéquats doivent être mis en place dans ce but. Il est également essentiel que l'approche de l'administration publique envers la prestation de services soit cohérente, efficace et efficiente, et qu'elle assure l'égalité de traitement. Les documents et dispositions de politique stratégiques ne sont pas une fin en soi, mais plutôt des conditions préalables pour fournir aux citoyens des services de grande qualité et facilement accessibles. De bonnes procédures administratives, réellement appliquées, sont un autre élément essentiel, mais elles doivent être accompagnées d'une qualité des services continuellement améliorée ainsi que d'une égalité d'accès.

#### **Principe 1 : Une politique pour une administration publique axée sur le citoyen est définie et appliquée.**

1. Il existe une politique qui centre les services publics sur les besoins des usagers ; celle-ci est conçue dans le cadre des stratégies pertinentes ou d'autres documents et systématiquement appliquée dans l'ensemble de l'administration.
2. Il existe des mécanismes pour analyser et réduire la bureaucratie ; une politique de simplification administrative a été élaborée et est systématiquement mise en œuvre.
3. Les solutions politiques pour la prestation des services publics sont systématiquement définies dans le cadre légal et sont réellement appliquées.
4. Il existe une organisation institutionnelle adéquate, prévoyant les responsabilités politiques et institutionnelles concernant la coordination et le pilotage de la prestation des services publics.
5. Il existe un cadre légal et politique permettant la prestation de services électroniques, conforme à la politique générale concernant la prestation des services publics et systématiquement appliqué dans l'ensemble de l'administration.
6. L'interopérabilité des registres et des services numériques, simplifiant les procédures pour les citoyens, est encouragée par le cadre légal et l'état de préparation technique.
7. Le coût des services publics est surveillé de manière transparente et le coût de l'administration publique n'est pas disproportionné par rapport aux dépenses publiques totales.

### **Cadre analytique**

#### **Approche méthodologique**

Les méthodes utilisées sont une analyse qualitative des documents et rapports pertinents, complétée par des feuilles de recueil de données, des entretiens avec les acteurs concernés et l'analyse des données statistiques pour évaluer le degré auquel l'administration publique est tournée vers les citoyens :

- Analyser les principaux documents de programmation du gouvernement sur les services publics en cherchant des déclarations sur : la bonne administration, la prestation de services, l'administration électronique et les services en ligne, et la réduction de la bureaucratie. Chercher des objectifs concrets, des activités conçues pour atteindre ces objectifs en respectant les coûts, des indicateurs de mesure de la réalisation des objectifs fixés, les institutions responsables, et les exigences de contrôle et d'évaluation.

- Identifier le cadre légal concernant les services administratifs principaux/universels dont la prestation est assurée par l'administration centrale<sup>37</sup>, notamment les services en ligne, et déterminer si ce cadre favorise une approche cohérente de l'offre de services.
- Analyser l'organisation institutionnelle pour la coordination et le pilotage de la prestation des services publics ainsi que l'amélioration de la qualité de prestation des services, notamment en ligne.
- Mener des entretiens avec des hauts fonctionnaires, des représentants de la société civile et de groupes de réflexion, et le médiateur.
- Comparer le coût total de l'administration publique (par exemple le coût des services publics généraux selon la Classification des fonctions des administrations publiques [COFOG]) avec les normes pertinentes de la région et les bonnes pratiques des pays de l'UE/l'OCDE.
- Obtenir des éléments certifiant que le gouvernement évalue et surveille les coûts des services publics.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- documents définissant les domaines prioritaires du gouvernement, notamment les stratégies concernant la prestation des services publics (et des services en ligne) et la réduction de la bureaucratie ;
- entretiens avec des hauts fonctionnaires clés, des représentants de la société civile, des organisations non gouvernementales (ONG) et le médiateur ;
- législation pertinente ;
- rapports annuels et/ou analyses émanant des autorités publiques et du médiateur, indiquant la manière dont les procédures administratives sont suivies en pratique et dont la prestation des services est assurée ;
- statistiques officielles.

### Indicateurs

- Dépenses de services publics généraux<sup>38</sup> comme part du produit intérieur brut.
- Degré de mise en place et d'application d'une politique pour une administration publique axée sur le citoyen.
- Degré d'application d'une politique et de préconditions administratives pour la prestation de services en ligne.

**Principe 2 : La bonne administration est un objectif politique clé ; elle sous-tend la prestation des services publics. Elle est édictée dans la législation et systématiquement appliquée.**

1. La bonne administration fait partie des priorités du gouvernement.
2. Il existe un cadre légal cohérent et complet sur les procédures administratives, limitant au minimum les réglementations spéciales, de préférence sous la forme d'une loi sur les procédures administratives générales.
3. Le cadre légal sur les procédures administratives est réellement mis en œuvre dans tous les organismes de l'administration d'État.
4. Les principes clés de bonne conduite administrative sont définis dans la législation sur les procédures administratives : légalité, équité, égalité de traitement, proportionnalité, exercice

<sup>37</sup> Par exemple registre civil, passeport, ou impôt sur les revenus.

<sup>38</sup> Les services publics généraux sont définis selon la COFOG pour les dépenses publiques.

légitime du pouvoir, ouverture et transparence, impartialité, objectivité et diligence raisonnable.

5. Le droit d'être entendu avant une décision finale est garanti.
6. Les autorités ont l'obligation de préciser les raisons de leurs décisions et d'informer les citoyens de leurs droits de recours.
7. Les règles de procédure et de fond concernant l'amendement, la suspension et l'annulation d'un acte administratif sont conçues de manière à garantir un juste équilibre entre l'intérêt public et les attentes légitimes de l'individu.
8. Lorsque des décisions administratives ayant un impact général sont prises, la société civile est consultée.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

La méthode utilisée est une évaluation qualitative fondée sur l'analyse de la législation et des documents de programmation pertinents, complétée par des entretiens pour évaluer ce qui se passe en pratique :

- Analyser les principaux documents de programmation du gouvernement sur les services publics en cherchant des déclarations sur une bonne administration.
- Analyser la législation sur les procédures administratives générales (le cas échéant), ainsi que les lois réglementant les procédures administratives spéciales dans des domaines clés, pour évaluer s'il existe une réglementation sur toutes les questions énumérées ci-dessus.
- Analyser l'existence de jurisprudence majeure des tribunaux administratifs et constitutionnels pour évaluer l'interprétation des principes de bonne conduite administrative ainsi que les principaux problèmes qui apparaissent dans l'application de ces principes.
- Déterminer si la législation sur les procédures administratives est cohérente, complète et compatible avec les principes de bonne conduite administrative.
- Analyser les principaux documents de programmation du gouvernement sur les services publics pour chercher des déclarations sur la bonne administration. Chercher des objectifs concrets, des activités conçues pour atteindre ces objectifs en respectant les coûts, des indicateurs de mesure de la réalisation des objectifs fixés, les institutions responsables, et les exigences de contrôle et d'évaluation.
- Mener des entretiens avec des hauts fonctionnaires, le médiateur, des représentants du système judiciaire et d'ONG pour évaluer dans quelle mesure la bonne administration est reconnue comme priorité du gouvernement, si les dispositions légales concernant les procédures administratives sont réellement appliquées, et la portée de la législation sur les procédures administratives.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- documents définissant les domaines/questions prioritaires pour le gouvernement ;
- documents de programmation portant sur la bonne administration ;
- entretiens avec un échantillon de fonctionnaires des ministères, de hauts fonctionnaires, le médiateur et des représentants d'ONG ;
- législation sur les procédures administratives ;
- recueils ou résumés de la jurisprudence des hautes juridictions administratives et des tribunaux constitutionnels ;
- rapports annuels et/ou analyses émanant des autorités publiques et du médiateur et portant sur la manière dont les procédures administratives se déroulent en pratique.

### Indicateurs

- Favoritisme dans les décisions des responsables gouvernementaux<sup>39</sup>.
- Degré de mise en place et d'application d'un cadre légal pour une bonne administration.

#### Principe 3 : Des mécanismes pour garantir la qualité des services publics sont mis en place.

1. La politique portant sur la prestation de services promeut un ou plusieurs instruments de garantie de la qualité (par exemple chartes sur les services, Fondation européenne pour la gestion de la qualité<sup>2</sup>, Cadre commun d'évaluation ou autres cadres d'auto-évaluation, labels de qualité, ISO ou autres normes internationales).
2. Il existe des processus réguliers pour contrôler, évaluer et adapter la prestation de services, fondé sur la satisfaction des usagers et une analyse de leurs besoins.
3. Les efforts de modernisation des services sont structurés autour de la réalisation d'économies dans le temps passé avec chaque usager, dans les coûts d'achat et de prestation de services et dans le nombre de fois où la présence physique est nécessaire, ainsi qu'autour de l'amélioration de la facilité pour obtenir des informations sur les services et obtenir les services eux-mêmes.
4. Les fonctionnaires impliqués dans la prestation de services sont régulièrement formés.
5. Il existe des mécanismes permettant le partage et la diffusion des bonnes pratiques.
6. Des normes de prestation de services sont définies pour les principaux services publics dont la prestation est assurée par l'administration publique.

### Cadre analytique

#### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont des évaluations qualitatives et quantitatives de documents stratégiques et de rapports d'activité, complétées par des entretiens pour déterminer si les services publics sont conçus et délivrés en prenant en compte les besoins des usagers :

- Analyser les documents gouvernementaux et autres rapports.
- Mener des entretiens avec des responsables du gouvernement et des représentants d'ONG, de la société civile, du médiateur, des chambres de commerce et d'organisations de conseils aux citoyens, et de consommateurs.
- Recueillir des données sur les instruments de garantie de la qualité et obtenir des informations sur l'utilisation de ceux-ci.
- Recueillir des données sur la formation des fonctionnaires directement impliqués dans la prestation de services.
- Vérifier que les bonnes pratiques sur la prestation de services sont diffusées par Internet, des conférences, des événements, etc.
- Chercher des enquêtes de satisfaction au niveau national et de la documentation sur les labels de qualité.

#### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- documents gouvernementaux et autres rapports, notamment stratégies de formation et programmes pour les fonctionnaires ;
- normes sur la prestation de services définies par la législation ou des règles de droit non contraignantes, des chartes du citoyen, le cas échéant ;

<sup>39</sup> Indice de compétitivité du Forum économique mondial, score de 1 minimum et de 7 maximum.

- entretiens avec des responsables du gouvernement et des représentants d'ONG et de la société civile ;
- feuilles de recueil de données provenant d'un échantillon d'institutions ;
- enquêtes de satisfaction au niveau national concernant les services ;
- documentation sur les labels de qualité ;
- entretiens avec les fonctionnaires pertinents de l'organisme assurant la promotion de l'orientation vers le citoyen ;
- entretiens avec des organisations de conseils aux citoyens/de consommateurs, des chambres de commerce et le médiateur ;
- statistiques internationales et nationales sur les créations d'entreprises (provenant par exemple du site <http://français.doingbusiness.org>);
- pages Internet du gouvernement.

### Indicateurs

- Pourcentage d'usagers satisfaits des services publics.
- Proportion des institutions utilisant des instruments de garantie de la qualité (par exemple Fondation européenne pour la gestion de la qualité, Cadre commun d'évaluation et autres normes internationales).
- Part des fonctionnaires directement impliqués dans la prestation de services qui ont reçu une formation dans les deux dernières années.
- Délai moyen pour obtenir un document d'identité personnel (passeport, carte d'identité) après le dépôt de la demande.
- Part des institutions dans lesquelles des enquêtes de satisfaction des usagers sont régulièrement effectuées (au moins tous les deux ans).
- Moyenne du nombre de jours nécessaires pour créer une entreprise<sup>40</sup>.
- Coût moyen de création d'une entreprise<sup>41</sup>.

### Principe 4 : L'accessibilité des services publics est assurée.

1. Le réseau de prestation de services territoriaux de l'administration publique assure l'égalité d'accès aux services.
2. Des guichets/points de contact uniques couvrant un large éventail de services sont disponibles à l'intention des individus et des entreprises.
3. La communication et le traitement des affaires officielles sont possibles par des canaux électroniques conviviaux, couvrant un large éventail de services.
4. Des sites Internet et brochures officiels fournissent des informations de contact et des conseils clairs sur l'accès aux services publics, ainsi que sur les droits et obligations des usagers et sur les institutions assurant la prestation des services.
5. La prestation des services (y compris les services en ligne) prend en compte les besoins des groupes particuliers d'usagers, par exemple personnes handicapées, personnes âgées, étrangers et familles avec enfants.

<sup>40</sup> Rapport *Doing Business* de la Banque mondiale

<sup>41</sup> Rapport *Doing Business* de la Banque mondiale



## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont des évaluations qualitatives et quantitatives de l'accessibilité des services publics ainsi que des rapports, complétés par des entretiens pour déterminer si les services publics sont facilement et également accessibles à tous les usagers et s'ils sont conviviaux :

- Analyser des données et rapports gouvernementaux, ainsi que des rapports produits par d'autres organisations.
- Analyser des exemples de pages Internet d'institutions publiques.
- Envoyer des feuilles de recueil de données pour vérifier si les services publics sont habitués à répondre aux besoins des groupes particuliers d'usagers.
- Mener des entretiens avec des représentants du gouvernement, des ONG, le médiateur, des associations de personnes handicapées et la Délégation de l'UE sur l'accessibilité des services publics.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- entretiens avec les associations de personnes handicapées, des représentants du gouvernement, des ONG et le médiateur ;
- pages Internet du gouvernement et plateformes de prestation de services en ligne ;
- documents du gouvernement et autres rapports ;
- enquête auprès des autorités publiques ;
- données provenant des autorités fiscales sur les déclarations d'impôt en ligne.

### Indicateurs

- Nombre de guichets uniques assurant la prestation des services pour plus de trois institutions publiques différentes.
- Nombre de services dont la prestation est assurée par des guichets uniques.
- Pourcentage des institutions accessibles en fauteuil roulant.
- Part des citoyens ayant déposé une déclaration de revenus informatisée/électronique/numérique pendant l'année écoulée.
- Part des entreprises ayant envoyé leurs déclarations fiscales par Internet



## GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Le budget établit le cadre financier à l'intérieur duquel le gouvernement fixe ses objectifs de politique économique et sociale pour le bénéfice de ses citoyens. Pour faire les bons choix et respecter les limites de dépenses, de solides systèmes de gestion des finances publiques (GFP) sont essentiels pour tous les éléments du cycle budgétaire – de la formulation à l'exécution, en passant par les marchés publics, le contrôle et l'audit.

Les pays candidats ou candidats potentiels à l'Union européenne (UE) doivent avoir un programme crédible et pertinent d'amélioration des principaux aspects de la GFP afin de bénéficier de l'Appui budgétaire sectoriel, un mécanisme de mise à disposition d'aide de plus en plus fréquent dans ces pays. Pour que ces pays mettent en place des systèmes de GFP centrés sur l'obtention de résultats, les réformes doivent avoir lieu dans l'ordre et correspondre aux circonstances uniques de chaque pays. Il n'existe pas d'approche universelle, cependant les bons systèmes de GFP reposent sur certains principes et pratiques de base, détaillés dans les pages qui suivent.

La passation de marchés publics est une partie intégrante d'une bonne gestion financière. Son impact économique est à la fois significatif et fortement visible. Il s'agit également d'un domaine où les risques de dépenses abusives, de mauvais contrôle et de corruption sont élevés, et qui peut donc avoir un impact significatif sur la confiance accordée aux gouvernements. C'est pourquoi les Principes fournissent un cadre pour un bon système de passation des marchés publics et sont à l'image d'un large éventail de cadres réglementaires internationaux.

Les Principes se concentrent principalement sur l'administration centrale. Ils ne s'intéressent aux collectivités locales que dans le cadre des exigences concernant les données de l'administration centrale sur la budgétisation et l'établissement de rapports. Par ailleurs, ils se concentrent sur les dépenses, à l'exception des prévisions de recettes publiques totales. Cependant, la collecte et l'administration des impôts et autres ressources constituent des éléments importants de la GFP, et la publication de la Commission européenne (CE) Fiscal Blueprints<sup>42</sup> concernant l'administration des impôts, ainsi que les obligations du Programme PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) dans ce domaine, peuvent être considérés comme les normes.

Les Principes prennent en compte plusieurs normes internationales telles que :

- le cadre de gouvernance économique de l'UE (y compris les règles concernant les cadres budgétaires<sup>43</sup>) ;
- les critères horizontaux pour l'appui budgétaire sectoriel dans le cadre de l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP)<sup>44</sup> ;
- les Directives de l'UE sur la passation de marchés publics ;
- les critères d'ouverture et de clôture pour les Chapitres 5, 17 et 32 des négociations d'adhésion ;
- le Programme PEFA ;
- les Principes de gouvernance budgétaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>45</sup> ;
- le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du Fonds monétaire international (FMI) ; et

<sup>42</sup> Fiscal Blueprints :

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/info\\_docs/taxation/fiscal\\_blueprint\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/fiscal_blueprint_en.pdf)

<sup>43</sup> Directive 2011/85/EU du Conseil.

<sup>44</sup> Au moment de la parution de la version française de ce document, le lien « europa » ci-après n'est plus disponible. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget\\_support\\_guidelines\\_part-1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget_support_guidelines_part-1_en.pdf)

<sup>45</sup> Actuellement uniquement disponible sous forme de projet (en anglais) <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>

- les Normes internationales des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Ce chapitre définit huit exigences clés et seize principes dans le domaine de la gestion des finances publiques, conformément aux normes internationales et à *l'acquis communautaire* de l'UE.

## EXIGENCES CLÉS ET PRINCIPES

**Exigence clé : Le budget est formulé selon des dispositions légales transparentes et à l'intérieur d'un cadre pluriannuel global, garantissant que l'équilibre budgétaire du gouvernement dans son ensemble et le rapport de la dette au produit intérieur brut sont sur une trajectoire viable.**

**Principe 1 :** Le gouvernement publie un cadre budgétaire à moyen terme pour l'ensemble de l'administration, fondé sur des estimations crédibles et couvrant un horizon temporel de trois ans minimum ; toutes les entités budgétaires opèrent à l'intérieur de ce cadre.

**Principe 2 :** Le budget est formulé conformément au cadre légal national, avec des affectations de dépenses exhaustives et cohérentes avec le cadre budgétaire à moyen terme. Ces affectations sont respectées.

**Exigence clé : Les pratiques de comptabilité et d'établissement de rapports assurent la transparence et le contrôle du public sur les finances publiques ; la trésorerie et la dette sont toutes deux gérées au niveau central, conformément aux dispositions légales.**

**Principe 3 :** Le ministère des Finances ou l'autorité budgétaire centrale autorisée contrôle de manière centrale le décaissement des fonds à partir d'un compte unique du Trésor, et garantit les liquidités.

**Principe 4 :** Une stratégie claire de gestion de la dette est élaborée et mise en œuvre afin que l'objectif relatif à la dette globale du pays soit respecté et que les coûts du service de la dette restent sous contrôle.

**Principe 5 :** La transparence et l'examen approfondi du budget sont assurés.

**Exigence clé : La politique nationale de gestion et de contrôle des finances est conforme aux exigences du Chapitre 32 des négociations d'adhésion à l'Union européenne et elle est systématiquement mise en œuvre dans l'ensemble du secteur public.**

**Principe 6 :** Le cadre opérationnel de la gestion et du contrôle des finances définit l'attribution des responsabilités et des pouvoirs ; son application par les entités budgétaires est cohérente avec la législation régissant la gestion des finances publiques et l'administration publique en général.

**Principe 7 :** Chaque organisation publique met en œuvre la gestion et le contrôle des finances en accord avec les documents de politique générale de gestion et de contrôle des finances.

**Exigence clé : La fonction d'audit interne est établie dans l'ensemble du secteur public et le travail d'audit interne est accompli conformément aux normes internationales.**

**Principe 8 :** Le cadre opérationnel de l'audit interne reflète les normes internationales, et son application par les entités budgétaires est cohérente avec la législation régissant l'administration publique et la gestion des finances publiques en général.

**Principe 9 :** Chaque organisation publique met en œuvre un audit interne en accord avec les documents généraux concernant l'audit interne, et approprié à l'organisation.

**Exigence clé : La passation de marchés publics est réglementée par des politiques et procédures dûment exécutées, qui reflètent les principes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que l'acquis de l'Union européenne, et sont soutenues par des institutions disposant des ressources et des compétences adéquates.**

**Principe 10 :** Les réglementations concernant les marchés publics (y compris les partenariats public-privé et les concessions) sont alignées sur l'*acquis*, incluent des domaines additionnels non couverts par l'*acquis*, sont harmonisées avec les réglementations correspondantes dans d'autres domaines, et sont dûment appliquées.

**Principe 11 :** Il existe une capacité centrale institutionnelle et administrative à élaborer, mettre en œuvre et contrôler la politique de passation des marchés publics de manière efficiente et efficace.

**Exigence clé :** En cas d'infraction supposée aux règles de passation des marchés publics, un système de recours indépendant, transparent, efficace et efficient permet aux parties lésées d'avoir accès à la justice.

**Principe 12 :** Le système de recours est aligné sur les normes d'indépendance, d'intégrité et de transparence de l'*acquis* et permet un traitement rapide et approprié des plaintes et sanctions.

**Exigence clé :** Les autorités adjudicatrices disposent du personnel et des ressources adéquats, et accomplissent leur travail conformément aux réglementations applicables et aux bonnes pratiques reconnues, en interaction avec un marché de l'offre ouvert et compétitif.

**Principe 13 :** Les opérations concernant les marchés publics sont conformes aux principes fondamentaux d'égalité de traitement, de non-discrimination, de proportionnalité et de transparence, tout en assurant l'utilisation la plus efficiente possible des fonds publics et en usant au mieux des techniques et méthodes modernes de passation des marchés publics.

**Principe 14 :** Les pouvoirs et organismes adjudicateurs disposent des compétences, de lignes directrices pratiques et d'instruments appropriés pour garantir une gestion professionnelle du cycle de passation des marchés publics dans son intégralité.

**Exigence clé :** Le cadre légal et constitutionnel garantit l'indépendance, la mission et l'organisation de l'Institution supérieure de contrôle de manière à ce que celle-ci puisse accomplir sa mission de manière autonome selon les normes appliquées à son travail d'audit, et permettant des audits de grande qualité ayant un impact sur le fonctionnement du secteur public.

**Principe 15 :** L'indépendance, la mission et l'organisation de l'Institution supérieure de contrôle sont établies et protégées par le cadre légal et constitutionnel, et sont respectées en pratique.

**Principe 16 :** L'Institution supérieure de contrôle applique les critères de manière neutre et objective afin d'assurer des audits de grande qualité, ayant un impact positif sur le fonctionnement du secteur public.

**Exigence clé : Le budget est formulé selon des dispositions légales transparentes et à l'intérieur d'un cadre pluriannuel global, garantissant que l'équilibre budgétaire du gouvernement dans son ensemble et le rapport de la dette au produit intérieur brut sont sur une trajectoire viable.**

Afin d'améliorer la gestion des finances publiques, un gouvernement doit avoir un plan financier à moyen terme, basé sur les objectifs qu'il désire atteindre et sur les ressources financières qui sont à sa disposition. Il doit également s'assurer que les coûts pluriannuels pour tous les postes de dépenses sont clairement établis, de manière à ce que le budget annuel soit fixé à l'intérieur d'un horizon financier à moyen terme. Cette approche, associée à des estimations à long terme dans certains domaines de dépenses publiques (par exemple les retraites et la santé), contribuera à informer le gouvernement, le Parlement et les citoyens sur les paramètres financiers et la marge de manœuvre disponible pour l'élaboration de nouvelles politiques.

À l'intérieur du processus budgétaire, il est essentiel de fixer des dépenses réalistes tout en respectant la règle budgétaire ainsi que les paramètres d'un plafond global, appliqué selon une approche descendante, Il est tout aussi important de prévoir les recettes, car si les recettes potentielles sont estimées de façon erronée, le plafond de dépenses pourrait s'en retrouver fixé à un niveau insoutenable.

**Principe 1 : Le gouvernement publie un cadre budgétaire à moyen terme pour l'ensemble de l'administration, fondé sur des estimations crédibles et couvrant un horizon temporel de trois ans minimum ; toutes les entités budgétaires opèrent à l'intérieur de ce cadre.**

1. Le cadre budgétaire à moyen terme est publié chaque année, et prend en compte les dernières données disponibles.
2. Le cadre budgétaire à moyen terme est coordonné, au niveau central, par le ministère des Finances, qui reçoit des contributions et engage des consultations avec les ministères compétents et les organismes subordonnés.
3. Le cadre budgétaire à moyen terme spécifie clairement les projections macroéconomiques et les estimations de dépenses et de recettes sur lesquelles il est fondé.
4. Les programmes de dépenses et de recettes se fondent sur des politiques gouvernementales adoptées. Ils comprennent les coûts futurs des politiques existantes et les coûts estimés de toute nouvelle politique qui serait mise en place pendant la période couverte et sont conformes aux règles budgétaires nationales.
5. Les objectifs des agrégats budgétaires, notamment le solde budgétaire de l'administration publique et le rapport de la dette au produit intérieur brut, sont viables.
6. La programmation des fonds de l'Instrument d'aide de préadhésion est coordonnée avec le cadre budgétaire à moyen terme et la préparation du budget, et elle est fondée sur les priorités stratégiques globales du gouvernement.
7. Le cadre budgétaire à moyen terme inclut une analyse de sensibilité des principales variables.
8. Le cadre budgétaire à moyen terme spécifie les coûts à long terme des dépenses d'investissement qui doivent être engagées pendant la période considérée.
9. Il existe un plan clair et crédible des réformes économiques structurelles, et ce plan est cohérent avec la politique budgétaire.
10. Le programme stratégique de chaque organisation du secteur public est cohérent avec le cadre budgétaire à moyen terme global.
11. Il existe un organisme indépendant (conseil budgétaire), conformément aux exigences de l'Union européenne, pour contrôler le respect des règles budgétaires et cadre budgétaire à moyen terme.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont principalement quantitatives, et sont fondées sur une analyse de la qualité de la publication du cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), en utilisant les données publiées, complétées par des entretiens avec des hauts fonctionnaires :

- Évaluer l'exhaustivité de l'information sur le Principe dans la documentation du CBMT.
- Comparer les prévisions économiques et budgétaires du ministère des Finances (MdF) à celles d'organismes indépendants, par exemple le FMI, la Banque mondiale, la CE et le conseil budgétaire.
- Examiner la précision des prévisions en comparant les prévisions du CBMT avec les résultats pour les trois années précédentes.
- Examiner les prévisions de recettes à la lumière des recettes fiscales existantes et des nouvelles sources de recettes prévues.
- Déterminer si le CBMT est fondé sur des informations provenant des politiques sectorielles existantes, et si les ministères apportent systématiquement des contributions à la préparation du CBMT.
- Déterminer si les estimations de dépenses indiquent clairement le coût des politiques/services existants séparément des coûts des nouvelles initiatives de politiques.
- Examiner le caractère raisonnable des facteurs de sensibilité utilisés, sur la base des données domestiques ou internationales pertinentes.
- Examiner la circulaire donnant les instructions du MdF aux ministères compétents, pour voir si les paramètres macroéconomiques et budgétaires sont clairement énoncés.
- Examiner deux plans stratégiques, au niveau organisationnel, pour déterminer s'ils sont conformes aux hypothèses du CBMT et s'ils établissent une distinction entre les coûts des politiques existantes et les coûts des nouvelles initiatives de politiques (signifiant de nouveaux besoins de financement).
- Déterminer quelles sont les règles fiscales (équilibre, dette, dépenses, recettes) et quels sont les mécanismes de correction en place.
- Déterminer l'existence d'un organisme indépendant, tel qu'un conseil budgétaire, et vérifier que ses règles de procédure (RdP) et les autres documents réglemant son travail lui permettent de remplir sa mission de contrôle indépendant de la conformité des organisations avec les règles et politiques budgétaires.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- Loi de finances organique et autres réglementations pertinentes ;
- CBMT et autres documents de politique budgétaire (Programme économique de pré-adhésion, par exemple) ;
- circulaire du MdF aux ministères compétents ;
- prévisions et rapports économiques et budgétaires d'organismes indépendants (par exemple FMI, Banque mondiale, CE, conseil budgétaire) ;
- données de trésorerie sur les résultats de dépenses mensuels et annuels ;
- rapport financier annuel du gouvernement ;
- plans stratégiques des ministères compétents ;
- rapports publiés sur les programmes des organisations budgétaires (le cas échéant) ;
- entretiens avec des représentants concernés du MdF, ainsi que des représentants du conseil budgétaire.

## Indicateurs

- Indice de force du CBMT<sup>46</sup>.
- Indice de force des règles budgétaires<sup>47</sup>.
- Variation en pourcentage entre les recettes budgétaires prévues dans le CBMT (tel qu'adopté deux ans avant la dernière année disponible) et le résultat de la dernière année disponible.
- Variation en pourcentage entre les dépenses budgétaires prévues dans le CBMT (tel qu'adopté deux ans avant la dernière année disponible) et le résultat de la dernière année disponible.

### **Principe 2 : Le budget est formulé conformément au cadre légal national, avec des affectations de dépenses exhaustives et cohérentes avec le cadre budgétaire à moyen terme. Ces affectations sont respectées.**

1. Le processus budgétaire est fondé sur des dispositions légales transparentes qui définissent les deniers publics et les rôles du gouvernement et du ministère des Finances, et prévoit des délais qui permettent à ceux-ci de remplir leurs obligations pendant le processus.
2. Le Parlement dispose du temps et des ressources nécessaires pour analyser la proposition de budget et en débattre.
3. La portée du budget est exhaustive et comprends les fonds de l'Instrument d'aide de pré-adhésion et les autres dons.
4. Le gouvernement adopte un plafond global, appliqué selon une approche descendante, dans le cadre duquel le budget est élaboré.
5. Le ministère des Finances définit, dans une circulaire annuelle, l'approche globale, le calendrier et les hypothèses qui doivent sous-tendre les estimations des différentes organisations budgétaires.
6. Les organisations budgétaires se conforment à la circulaire budgétaire en fournissant au ministère des Finances des estimations exhaustives, précises et transparentes, comprenant les coûts et dettes éventuels pour les années au-delà de l'exercice budgétaire.
7. Il existe un mécanisme pour garantir qu'un co-financement national est disponible pour tous les

<sup>46</sup> La Direction générale des Affaires économiques et financières (DG ECFIN) a élaboré un indice sur la qualité des CBMT, qui n'est actuellement disponible que pour les pays membres de l'UE. Cet indice pourrait être utilisé comme élément d'un cadre de contrôle des principes si la DG ECFIN étendait sa portée aux pays de l'IAP. L'indice mesure la qualité d'un CBMT au travers de cinq critères :

- existence d'un cadre à moyen terme national ;
- les objectifs budgétaires pluriannuels et la préparation du budget annuel sont liés ;
- engagements des parlements nationaux dans la préparation des plans budgétaires à moyen terme ;
- existence de mécanismes de coordination entre les différents niveaux de l'administration générale avant la fixation d'objectifs budgétaires à moyen terme pour tous les autres niveaux d'administration ;
- mécanismes de surveillance et de mise en œuvre des objectifs budgétaires pluriannuels.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/framework/calculation\\_mtbf\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/calculation_mtbf_en.htm)

Jusqu'à ce que l'indice de la DG ECFIN couvre tous les pays candidats à l'adhésion, un indice simplifié est utilisé pour saisir les mêmes informations.

<sup>47</sup> La DG ECFIN a élaboré un indice de force des règles budgétaires, qui n'est actuellement disponible que pour les pays membres de l'UE. Cet indice pourrait être utilisé comme élément d'un cadre de contrôle des principes si la DG ECFIN étendait sa portée aux pays de l'IAP. L'indice utilise des informations sur :

- la base légale de la règle ;
- la marge de manœuvre pour fixer ou réviser les objectifs de la règle ;
- l'organisme chargé de surveiller le respect et la mise en œuvre de la règle ;
- les mécanismes de contrôle liés à la règle ;
- la visibilité de la règle dans les médias.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm)

Jusqu'à ce que l'indice de la DG ECFIN couvre tous les pays candidats à l'adhésion, un indice simplifié est utilisé pour saisir les mêmes informations.



programmes de l'Aide de pré-adhésion.

8. Les projets d'investissement de capitaux sont soumis à des analyses d'investissement et classés par priorité selon une évaluation de la globalité de leurs coûts et bénéfices finaux, en prenant en compte les priorités pour obtenir les financements de l'Union européenne.
9. Le ministère des Finances publie une liste de ce qui présente des risques budgétaires.
10. Le budget publié est transparent et :
  - définit les hypothèses macroéconomiques qui le sous-tendent ;
  - sépare les dépenses en capital et les dépenses courantes, ainsi que les dépenses en rémunérations et hors rémunérations ;
  - contient des prévisions distinctes pour les dépenses de base (existantes) et les nouvelles mesures ;
  - indique, à des fins de comparaison, les résultats finaux pour l'exercice en cours ;
  - inclut des engagements budgétaires conditionnels et les engagements pluriannuels de dépenses de capital.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont à la fois quantitatives et qualitatives, en utilisant des données pour étudier la qualité du budget annuel, et en examinant la législation et la documentation d'une organisation budgétaire utilisée comme exemple. Les données sont complétées par des entretiens avec de hauts fonctionnaires du MdF et des organisations budgétaires :

- Examiner les prévisions de recettes, notamment à la lumière des performances de l'exercice en cours.
- Comparer les projections macroéconomiques du gouvernement dans la dernière publication du budget annuel et les projections des organisations internationales et nationales pour la même période.
- Examiner un exemple de demande d'estimation du budget adressée au MdF par un ministère compétent, pour voir si le calendrier a été respecté, si la réponse contient les coûts et engagements pluriannuels et si elle établit clairement les exigences de dépenses en capital et divise les dépenses courantes en dépenses en rémunérations et en dépenses hors rémunérations.
- Comparer les recettes et dépenses prévues dans le budget (en analysant les dépenses courantes et les dépenses de capital séparément) avec les résultats de la dernière année civile disponible.
- Vérifier, sur la base d'un échantillon, si les fonds IAP et les co-financements requis font partie du budget de l'État.
- Vérifier que le MdF consulte le coordinateur IAP sur toutes les propositions de financement IAP.
- Examiner le processus d'approbation d'un échantillon de deux propositions d'investissement récentes pour déterminer si elles ont été soumises à un processus d'évaluation approprié.
- Étudier l'existence d'une information sur les risques budgétaires et les passifs éventuels (y compris les garanties d'État et les poursuites judiciaires potentielles).
- Vérifier s'il existe une information sur les projections de recettes à long terme.
- Examiner la législation pertinente.
- Vérifier si le calendrier budgétaire est conforme aux normes internationales, et s'il est respecté.

**Sources d'information**

La liste des sources consultées est la suivante :

- Constitution et législation régissant les procédures de GFP, notamment la Loi de finances organique ;
- budget publié pour l'année la plus récente ;
- CBMT et autres documents de politique budgétaire ;
- état comptaible final pour la dernière année disponible ;
- rapports de l'Institution supérieure de contrôle (ISC) ;
- derniers documents de programmation de l'IAP ;
- demande d'estimation du budget adressée au MdF par une organisation budgétaire témoin ;
- rapports des médias ;
- entretiens avec les fonctionnaires pertinents du MdF, de deux ministères compétents et d'un fonds extrabudgétaire, ainsi qu'avec des membres du comité parlementaire en charge de l'étude du budget annuel.

**Indicateurs**

- Equilibre budgétaire du gouvernement pris dans son ensemble.
- Variation en pourcentage entre les recettes budgétaires prévues (telles qu'approuvées dans le budget) et les résultats de la dernière année disponible.
- Variation en pourcentage entre les dépenses budgétaires prévues (telles qu'approuvées dans le budget) et les résultats de la dernière année disponible.
- Degré d'inclusion par le budget d'une information complète lors de sa présentation au Parlement.

**Exigence clé : Les pratiques de comptabilité et d'établissement de rapports assurent la transparence et le contrôle du public sur les finances publiques ; la trésorerie et la dette sont toutes deux gérées au niveau central, conformément aux dispositions légales.**

La gestion de trésorerie est essentielle pour bien suivre et contrôler les dépenses pendant l'année. Elle couvre à la fois les recettes et les dépenses du gouvernement. Avec des systèmes et informations inadéquats, il est difficile de faire correspondre les liquidités et les affectations de dépenses, et de permettre de prendre des mesures correctrices en temps voulu lorsque cela est nécessaire.

La gestion de la dette devrait également être traitée au niveau central, couvrant la globalité du domaine du gouvernement central, afin d'éviter des emprunts non autorisés ou des emprunts à un coût sous-optimal.

Pour réussir à contrôler les dépenses publiques, il est essentiel d'avoir de solides systèmes d'examen des données financières, fondés sur des informations comptables fiables. L'information sur les finances publiques doit être publiée de manière régulière, pour que le Parlement et les citoyens puissent clairement voir l'évolution des dépenses et de la collecte des recettes au cours de l'exercice budgétaire.

**Principe 3 : Le ministère des Finances ou l'autorité budgétaire centrale autorisée contrôle de manière centrale le décaissement des fonds à partir d'un compte unique du Trésor, et garantit les liquidités.**

1. La législation budgétaire prévoit un compte unique du Trésor sur lequel sont créditées toutes les liquidités provenant de toutes les différentes sources (impôts, redevances ou autres revenus), normalement à la fin du jour ouvré où elles ont été versées.
2. La législation prévoit que seuls des paiements autorisés peuvent être faits à partir du compte unique du Trésor.
3. La fonction de gestion des liquidités ou de trésorerie est gérée par le compte unique du Trésor, sous le contrôle du ministère des Finances/autorité responsable du Trésor.
4. Le ministère des Finances/autorité responsable du Trésor prépare ses propres projections de liquidités au niveau agrégé, après avoir consulté les ministères compétents et autres organismes publics concernés, sur une base au minimum mensuelle.
5. Les profils mensuels de chaque organisation du secteur public fournissent un aperçu clair des liquidités selon les principales lignes budgétaires, et présentent clairement les différents éléments – rémunérations, dépenses hors rémunérations, capital et ressources propres.
6. Le système de trésorerie inclut des structures de codage adéquates pour faciliter une analyse détaillée des dépenses et des revenus.
7. Il est procédé à un rapprochement régulier entre le système d'information du Trésor, les systèmes d'information comptable et les données des comptes bancaires.
8. Un système de surveillance permet de garantir que les organisations du secteur public ne dépassent pas les lignes budgétaires sans autorisation préalable, ni ne conclut des engagements qui auraient pour effet de contourner cette obligation.
9. Les entreprises détenues par l'État (et les municipalités) doivent demander une autorisation préalable de la part de leur organisme de contrôle avant de se soumettre à tout risque budgétaire.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont principalement quantitatives et utilisent des données provenant du système de trésorerie, complétées par des entretiens avec des hauts fonctionnaires pour évaluer la qualité du système de gestion des liquidités :

- Examiner les lois/réglementations qui sous-tendent le compte unique du Trésor.
- Étudier les pouvoirs du ministère des Finances/autorité responsable du Trésor par rapport à la gestion du compte unique du Trésor.
- Vérifier que les liquidités reçues sont versées sur le compte unique du Trésor.
- Vérifier que les soldes de tous les comptes bancaires du gouvernement (y compris les comptes pour les fonds extrabudgétaires et pour les projets contrôlés par le gouvernement) sont identifiés et consolidés.
- Évaluer si les projections de liquidités sont à un niveau agrégé approprié.
- Vérifier si chaque organisation du service public saisit ou vérifie son profil mensuel de dépenses prévues une fois que son allocation budgétaire est décidée, et s'assure qu'elle dispose de procédures internes pour contrôler les flux de liquidités pendant l'année.
- Étudier l'adéquation du processus de contrôle des flux de liquidités pendant l'année, et examiner notamment le système de codage pour enregistrer les dépenses et les recettes.
- Examiner l'exhaustivité et la précision des prévisions de flux de liquidités de deux organisations témoins ; les comparer à leur budget réel tel qu'il a été approuvé par le Parlement.
- Vérifier que, lorsqu'un ministère ou une autre organisation a des informations et un système de comptabilité séparé du système de comptabilité du Trésor, des dispositions appropriées concernant le rapprochement des systèmes sont prévues.
- Établir la méthode de comptabilité pour les états financiers du gouvernement, et en particulier les dispositions pour l'enregistrement des, et la déclaration sur, les engagements financiers.
- Vérifier si les reports sur l'année suivante sont autorisés, dans quelles limites, et voir s'ils sont fréquemment utilisés. S'ils ne sont pas autorisés, voir si les dépenses augmentent en approchant de la fin de l'année.
- Évaluer le niveau des arriérés enregistrés et tout changement significatif par rapport au niveau de l'exercice précédent.
- Examiner les rapports des organismes indépendants, par exemple le FMI, la Banque mondiale, la CE et le conseil budgétaire pour trouver des commentaires sur l'exécution et la comptabilité budgétaires.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois et réglementations régissant le compte unique du Trésor ;
- instructions du MdF/autorité responsable du Trésor délivrées aux ministères compétents et autres organismes publics ;
- résultats mensuels publiés, comparés aux projections/profils mensuels de flux de liquidités ;
- registre des paiements sur le compte unique du Trésor ;
- rapports adressés au MdF sur les engagements de dépenses ;
- rapports des organismes indépendants (par exemple le FMI, la Banque mondiale, la CE, le conseil budgétaire) ;
- entretiens avec les représentants pertinents du MdF/autorité responsable du Trésor.

## Indicateurs

- Variation en pourcentage moyenne entre les projections de liquidités et le solde réel de liquidités sur une base mensuelle.
- Cumul des arriérés de l'administration centrale, mesuré en pourcentage des dépenses totales à la fin de la dernière année civile disponible.

### Principe 4 : Une stratégie claire de gestion de la dette est élaborée et mise en œuvre afin que l'objectif relatif à la dette globale du pays soit respecté et que les coûts du service de la dette restent sous contrôle.

1. Il existe une stratégie claire de gestion de la dette<sup>48</sup> (comprenant une analyse des risques et de sensibilité) pour garantir que celle-ci est viable et que le service de la dette peut être assuré.
2. La stratégie de gestion de la dette est publiée et contribue au processus budgétaire annuel.
3. Les emprunts et garanties du gouvernement restent toujours dans les limites fixées par le budget annuel.
4. Les responsabilités des différents organismes gouvernementaux (ministère des Finances/agence du Trésor/banque centrale) impliqués dans la gestion de la dette sont clairement délimitées.
5. Seul le ministère des Finances/agence du Trésor effectue les emprunts de l'administration centrale.
6. Les emprunts ou garanties, ou la conclusion de contrats impliquant d'autres instruments qui pourraient comporter un risque financier par tout organisme d'État, y compris les administrations locales et les entreprises financées par l'État, sont limités par la loi et doivent recevoir l'autorisation préalable du ministère des Finances/agence du Trésor.
7. Des rapports sur le niveau et les coûts des emprunts des administrations locales et des entreprises financées par l'État sont régulièrement transmis au ministère des Finances/agence du Trésor, et tout changement est consigné.
8. Il existe une coopération systématique entre les fonctions de gestion de la dette et de gestion des liquidités.
9. Un rapport annuel sur la gestion de la dette est préparé peu de temps après la fin de l'exercice budgétaire.
10. L'Institution supérieure de contrôle effectue un audit de la gestion de la dette.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont à la fois quantitatives et qualitatives, et utilisent les données publiées pour évaluer la qualité de la stratégie de gestion de la dette, et étudient la législation pertinente. Les données sont complétées par des entretiens avec des hauts fonctionnaires du MdF :

- Étudier la base légale pour contrôler les emprunts du gouvernement et les réglementations régissant le compte unique du Trésor (CUT).
- Évaluer les pouvoirs du MdF/autorité en charge du Trésor par rapport à la gestion du CUT.
- Vérifier que les soldes de tous les comptes bancaires du gouvernement (y compris les comptes pour les fonds extrabudgétaires et les projets contrôlés par le gouvernement) sont identifiés et consolidés.
- Évaluer si les projections de liquidités sont à un niveau agrégé approprié.

<sup>48</sup> Faisant partie d'autres stratégies gouvernementales ou publiée en tant que document séparé.

- Vérifier si chaque organisation du service public saisit ou vérifie son profil mensuel de dépenses prévues une fois que son allocation budgétaire est décidée, et s'assure qu'elle dispose de procédures internes pour contrôler les flux de liquidités pendant l'année.
- Étudier l'adéquation du processus de contrôle des flux de liquidités pendant l'année, et examiner notamment le système de codage pour enregistrer les dépenses et les recettes.
- Examiner l'exhaustivité et la précision des prévisions de flux de liquidités de deux organisations témoins ; les comparer à leur budget réel tel qu'il a été approuvé par le Parlement.
- Établir la méthode de comptabilité pour les états financiers du gouvernement, et en particulier les dispositions pour l'enregistrement et la déclaration des engagements financiers.
- Vérifier si les reports sur l'année suivante sont autorisés, dans quelles limites, et voir s'ils sont fréquemment utilisés. S'ils ne sont pas autorisés, voir si les dépenses augmentent en approchant de la fin de l'année.
- Évaluer le niveau des arriérés enregistrés et tout changement significatif par rapport au niveau de l'exercice précédent.
- Étudier la politique de gestion de la dette et tout rapport sur la gestion de la dette.
- Vérifier, pour les années récentes, le respect des limites annuelles d'emprunts et de garanties.
- Analyser la manière dont l'autorité centrale planifie et exécute les emprunts supplémentaires et les émissions additionnelles d'obligations du Trésor ou d'instruments similaires.
- Étudier les procédures de contrôle des emprunts effectués par les collectivités locales et les entreprises financées par l'État, ainsi que les dispositions pour rendre compte de ces emprunts.
- Vérifier si l'audit externe couvre la politique de gestion de la dette.
- Examiner les rapports des organismes indépendants, par exemple le FMI, la Banque mondiale, la CE et le conseil budgétaire pour trouver des commentaires sur l'exécution et la comptabilité budgétaires.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- législation et autres réglementations pertinentes régissant la gestion de la dette ;
- rapports publiés sur la gestion de la dette ;
- circulaires et instructions du MdF/autorité en charge du Trésor à l'intention des autres organismes d'État ;
- rapports adressés au MdF/autorité en charge du Trésor par les autres organismes d'État ;
- entretiens avec les représentants pertinents du MdF/autorité en charge du Trésor ;
- rapports de l'ISC ;
- rapports des organismes indépendants (par exemple le FMI, la Banque mondiale, la CE, le conseil budgétaire, les agences de notation).

### Indicateurs

- Coûts du service de la dette du secteur public en proportion du produit intérieur brut.
- Différence entre l'objectif et le résultat du niveau de la dette du secteur public<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> La différence est calculée en pourcentage, en comparant le résultat du niveau de la dette du secteur public pour la dernière année civile avec l'objectif fixé dans le budget de la même année civile.

**Principe 5 : La transparence et l'examen approfondi du budget sont assurés.**

1. Le ministère des Finances publie des rapports mensuels sur les revenus, les dépenses et les emprunts du gouvernement central, dans les quatre semaines suivant la fin du mois.
2. Ce rapport est établi à partir des rapports sur leurs dépenses et revenus pendant le mois précédent adressés au ministère des Finances par les organismes gérant les dépenses du gouvernement central et les agences de collecte des revenus.
3. Les rapports rapportent et expliquent les différences par rapport au profil original de dépenses et de revenus, et contiennent les engagements futurs de dépenses pris pendant le mois.
4. Le ministère des Finances publie les données trimestrielles des collectivités locales, conformément à la Directive de l'Union européenne 2011/85/EU, avant la fin du trimestre suivant.
5. Le rapport financier annuel du gouvernement est exhaustif (il inclut les fonds de l'Instrument de pré-adhésion) au niveau du gouvernement de l'État et inclut une information générique au niveau du gouvernement général.
6. Le risque budgétaire est constamment surveillé, et les entreprises détenues par l'État ont l'obligation de soumettre leurs données financières contrôlées, notamment le compte de résultats, le bilan, l'état des variations des capitaux propres et l'état des flux de trésorerie.
7. Le rapport financier annuel est publié six mois maximum après la fin de l'exercice financier, il est contrôlé par l'Institution supérieure de contrôle et est débattu par les comités parlementaires pertinents avant les discussions portant sur le budget suivant.
8. Les données de chaque organisation sont dûment rapprochées de l'information financière, et les normes de comptabilité sont définies.
9. Les normes nationales de comptabilité sont conformes aux exigences minimales en place dans les États membres de l'Union européenne, en particulier celles qui sont définies dans la Directive de l'Union européenne 2011/85/EU, et permettent de fournir des données conformes ESA2010<sup>50</sup>.
10. Le rapport financier annuel est présenté sous le même format que celui du budget, et explicite toute variation entre ses chiffres et ceux du budget.
11. Le rapport financier annuel inclut une synthèse et une analyse des actifs publics, portant sur tous les actifs au-dessus d'un seuil de valeur minimale spécifié.

**Cadre analytique****Approche méthodologique**

Les méthodes utilisées sont principalement quantitatives, et se fondent sur l'information contenue dans le rapport financier annuel et dans un échantillon de rapports présentés au, et publiés par, le MdF en cours d'année. Les données sont complétées par des entretiens avec de hauts fonctionnaires :

- Examiner les rapports mensuels publiés par le MdF l'année précédente, en analysant les résultats mensuels de dépenses par rapport au profil, et en étudiant les raisons des pics de dépenses (notamment la « fièvre de fin d'année »).
- Examiner les rapports mensuels publiés pour chercher des révisions des données par rapport aux rapports précédents qui pourraient indiquer une faiblesse dans le système d'établissement des rapports.

<sup>50</sup> Règlement (UE) n° 549/2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'UE.

- Demander aux fonctionnaires du MdF si tous les rapports des organisations budgétaires ont été présentés dans un format standard, conformément aux directives du MdF, et étudier si les exemples indiquent et expliquent les variations.
- Examiner le dernier budget/rapport financier d'un ministère compétent pour déterminer le niveau de détails présentés au MdF.
- Examiner les procédures de surveillance du risque budgétaire au cours de l'année.
- Vérifier si les entreprises détenues par l'État ont une obligation de soumettre leur rapport financier annuel contrôlé, comprenant notamment le compte de résultats, le bilan, l'état des variations des capitaux propres et l'état des flux de trésorerie.
- Déterminer si les rapports trimestriels des administrations locales sont publiés, et s'ils sont exhaustifs.
- Examiner la clarté et l'exhaustivité des rapports financiers annuels.
- Vérifier si le rapport financier annuel se réfère clairement aux normes de comptabilité utilisées pour le préparer.
- Étudier la cohérence du rapport financier annuel avec les normes Eurostat.
- Examiner les dispositions pour inscrire les actifs et actions, notamment pour estimer de façon appropriée les avoirs des entreprises détenues par l'État (ou la municipalité).
- Examiner comment sont comptabilisées les variations.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- rapports mensuels publiés ;
- directives du MdF ;
- rapports trimestriels des collectivités locales ;
- entretiens avec des fonctionnaires du MdF et d'une sélection de deux ministères ;
- rapports annuels et documents budgétaires publiés ;
- entretiens avec le personnel clé établissant le rapport financier annuel et le personnel pertinent du bureau des statistiques ;
- rapports de la commission parlementaire du budget et des finances accessibles au public ;
- rapport annuel et opinion d'audit de l'ISC ;
- autres rapports de l'ISC.

### Indicateurs

- Degré d'exhaustivité des informations contenues dans les rapports en cours d'exercice et accessibilité de ces rapports au public.
- Degré d'exhaustivité des informations contenues dans le rapport financier annuel, et délai de mise à disposition du Parlement de ce rapport.



**Exigence clé : La politique nationale de gestion et de contrôle des finances est conforme aux exigences du Chapitre 32 des négociations d'adhésion à l'Union européenne et elle est systématiquement mise en œuvre dans l'ensemble du secteur public.**

Le Contrôle de gestion financière (Financial management control - FMC) est un pilier des dispositions de Contrôle interne des finances publiques (Public Internal Financial Control - PIFC) que les pays désirant rejoindre l'Union européenne doivent mettre en œuvre selon les clauses du Chapitre 32 de *l'acquis communautaire*. Certains pays membres de l'UE poursuivent les mêmes objectifs sous la notion de contrôle public interne.

Le FMC s'applique à toutes les organisations du secteur public. Bien que la mise en œuvre du FMC représente une tâche difficile et complexe, des dispositions bien établies pour la gestion financière et le contrôle interne des ressources publiques sont essentielles pour garantir que celles-ci sont utilisées de manière efficace, efficiente et économique. Ces dispositions devraient faciliter la responsabilisation des gestionnaires et la délégation des pouvoirs à différents niveaux de gestion, avec une présentation appropriée de rapports de comptabilité.

**Principe 6 : Le cadre opérationnel de la gestion et du contrôle des finances définit l'attribution des responsabilités et des pouvoirs ; son application par les entités budgétaires est cohérente avec la législation régissant la gestion des finances publiques et l'administration publique en général.**

1. Les lois et autres réglementations fixant le cadre opérationnel de la gestion et du contrôle des finances s'appliquent à toutes les organisations publiques et sont conformes au modèle du COSO (Committee of Sponsoring Organisations<sup>51</sup>).
2. Les lois et réglementations sur la gestion et le contrôle des finances sont cohérentes avec les lois et réglementations régissant les dispositions et structures d'organisation du service et de la fonction publics.
3. Les lois et réglementations régissant les dispositions budgétaires et de trésorerie, la gestion des fonds de l'Union européenne, la comptabilité publique et les autres dispositions concernant la gestion des finances publiques facilitent le développement de la responsabilité des gestionnaires par une délégation et l'établissement de rapports appropriés.
4. Les systèmes de gestion et de contrôle pour l'utilisation des fonds de l'Union européenne respectent les critères pertinents de l'Union européenne et sont conformes aux procédures nationales de gestion et de contrôle des finances, sauf si cela est spécifiquement expliqué et justifié.
5. Il existe un clair plan stratégique d'action qui établit des étapes réalistes et des plans de gestion du changement pour développer la gestion et le contrôle des finances dans les organisations du secteur public ; ce plan est conforme au système global de gestion des finances publiques et ses projets de réformes sont établis, régulièrement examinés et mis à jour.
6. Le ministère responsable de la mise en œuvre de la gestion et du contrôle des finances possède clairement l'autorité légale de mettre en place une unité centrale d'harmonisation ainsi que des réglementations complémentaires sur la mise en œuvre de la gestion et du contrôle des finances, et d'en contrôler la mise en œuvre et le développement.
7. Le ministère responsable de la mise en œuvre de la gestion et du contrôle des finances rend régulièrement compte de ses activités au gouvernement, soit spécifiquement sur la gestion et le contrôle des finances, soit dans le cadre d'un rapport d'avancement plus large sur le contrôle

<sup>51</sup> Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission. À l'origine, ces principes ont été élaborés pour s'appliquer aux entreprises du secteur privé.

interne des finances publiques/la gestion des finances publiques.

8. Lorsqu'il existe une inspection des finances, celle-ci est supervisée par le ministère responsable du budget global de l'État, elle s'intéresse à la conformité, est motivée par les réclamations et les indications claires d'irrégularités, se concentre sur les risques potentiels de fraude, corruption ou malversation financière grave, et ses objectifs ne se chevauchent pas avec ceux de l'audit interne.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont principalement qualitatives, et utilisent des entretiens avec des hauts fonctionnaires et une analyse de la documentation écrite qui ne peut normalement être quantifiée :

- Étudier et analyser toute la législation pertinente (y compris la réglementation) pour déterminer si elle est exhaustive et facilite le développement du FMC, et si les différentes lois sont compatibles entre elles.
- Déterminer si la législation prévoit que le FMC s'applique à toutes les administrations publiques et permet des dispositions différentes selon le type et la taille de l'organisation.
- Déterminer si la législation définit les responsabilités du chef de l'organisation, du plus haut fonctionnaire et de tout autre responsable ayant la responsabilité de mener à bien les objectifs de FMC.
- Déterminer si la législation prévoit des structures organisationnelles appropriées pour étayer le FMC, avec notamment la nomination d'un haut fonctionnaire directeur des finances à l'intérieur de l'organisation.
- Examiner si le complément de personnel de l'unité centrale d'harmonisation (UCH) est compatible avec la taille du secteur public, s'il est formé au FMC et a de l'expérience en GFP et en politique des organismes publics.
- Étudier le rapport annuel préparé par l'UCH et comparer les progrès réels avec le plan stratégique d'action de FMC.
- Déterminer si le chef de l'UCH et d'autres personnels responsables engagent des consultations régulières avec l'organisation responsable de l'architecture organisationnelle de la fonction publique et les départements du MdF responsables des politiques concernant le budget, le Trésor et la comptabilité du secteur public, et s'ils promeuvent activement le FMC et la mise en réseau.
- Étudier des directives de l'administration publique pour déterminer si elles prévoient que les chefs d'organisations puissent développer leurs propres dispositions organisationnelles, déléguer des pouvoirs et nommer des agents financiers qualifiés.
- Déterminer si les réglementations budgétaires ou autres réglementations pertinentes permettent la délégation des budgets à l'intérieur des organisations.
- Étudier la documentation relative à la trésorerie pour évaluer le niveau de contrôle de la trésorerie en ce qui concerne les paiements (si un tel contrôle existe).
- Déterminer si toutes les propositions de changement aux dispositions relatives au budget et au Trésor, ainsi qu'à la comptabilité publique et aux lois sur la passation de marchés publics reflètent les exigences de FMC. Voir également si l'UCH est régulièrement consultée sur de telles propositions de changement.
- Déterminer si les dispositions relatives à la gestion du changement vont au-delà de l'organisation de séminaires et conférences et de la publication de règles et de directives.
- Mener des entretiens avec des hauts fonctionnaires de l'UCH et d'organisations pertinentes pour évaluer l'existence de problèmes de mise en œuvre et de respect de la législation.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois et règlements régissant la gestion financière et autres dispositions de gestion dans les organisations du secteur public ;
- circulaires et autres directives portant sur la structure organisationnelle des organisations publiques, la délégation de pouvoirs et la nomination de hauts fonctionnaires ;
- structures organisationnelles ;
- plan stratégique d'action de FMC ;
- Circulaire budgétaire et tout autre document portant sur les contrôles exercés par le MdF sur les dépenses publiques ;
- rapports soumis au ministère chargé de mettre en œuvre le FMC et réponses émanant de ce ministère ;
- rapport annuel de l'UCH adressé au ministère responsable ou au gouvernement ;
- procès-verbal des conseils PIFC ou similaires (le cas échéant) ;
- définition de poste d'agent financier supérieur ;
- lignes directrices sur le FMC remises aux responsables et autres documents de formation (autres que ceux adressés au personnel du ministère compétent) ;
- commentaires de l'ISC sur la mise en œuvre du FMC ;
- rapports de la CE ou de l'autorité de contrôle sur les systèmes de gestion et de contrôle pour les programmes financés par l'IAP ;
- rapports de projets d'assistance technique et d'organisations internationales, par exemple la Banque mondiale ;
- procédures du réseau de services de coordination anti-fraude et procès-verbal des réunions, si ceux-ci sont disponibles ;
- documentation sur les mesures concrètes engagées pour développer la responsabilisation des gestionnaires dans les organisations publiques, identification des difficultés rencontrées

### Indicateurs

- Degré de mise en place, d'exhaustivité et d'application du cadre opérationnel pour le FMC.

**Principe 7 : Chaque organisation publique met en œuvre la gestion et le contrôle des finances en accord avec les documents de politique générale de gestion et de contrôle des finances.**

1. Chaque organisation a publié une réglementation interne qui l'engage à mettre en œuvre la gestion et le contrôle des finances dans l'ensemble de l'organisation, notamment :
  - la nomination, à un haut niveau, d'un agent financier dûment qualifié, ayant l'autorité de mettre en œuvre la gestion et le contrôle des finances dans l'ensemble de l'organisation ;
  - l'établissement de budgets pour les gestionnaires compétents, ainsi que des dispositions concernant la délégation et la responsabilité qui soient compatibles avec les exigences relatives à la gestion et au contrôle des finances ;
  - la garantie que l'information en matière de gestion est régulièrement fournie aux niveaux appropriés de l'organisation.
2. Lorsqu'il existe des organisations subordonnées ou de second niveau :
  - chaque organisation de second niveau respecte les exigences de gestion et de contrôle des finances pour une organisation de son type et de sa taille ;
  - sa relation avec l'organisation de premier niveau est clairement définie par une réglementation ou un document écrit similaire.
3. Les entreprises détenues par l'État ou la municipalité sont soumises à des dispositions sur la

bonne gouvernance par leurs organisations « propriétaires » de premier niveau.

4. Les procédures de contrôle interne dans les organisations publiques :

- clarifient les responsabilités à l'intérieur de l'organisation ;
- garantissent que les propositions de mesures initiées par l'organisation comprennent une estimation des coûts budgétaires ;
- font des choix calculés entre les différentes alternatives pour atteindre les objectifs ;
- maintiennent leurs engagements financiers dans leurs limites budgétaires ;
- s'assurent que l'utilisation des ressources financières, par exemple dans les opérations de marchés publics ou les coûts des ressources humaines, est conforme au budget existant ;
- permettent la détection et la communication des infractions (pour les fonds nationaux et ceux de l'Instrument d'aide de pré-adhésion) ;
- prévoient un protocole d'audit des principales décisions financières, notamment celles qui relèvent des programmes financés par l'Instrument d'aide de pré-adhésion.

5. L'unité centrale d'harmonisation organise au moins une analyse annuelle des progrès dans l'ensemble des organisations du secteur public, pour vérifier que la gestion financière et les contrôles internes sont en adéquation avec les exigences légales et opérationnelles établies.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont principalement qualitatives, et utilisent des entretiens avec des hauts fonctionnaires et l'étude d'une variété de documentation écrite qui ne peut normalement être quantifiée. Si des données quantifiables existent, celles-ci sont utilisées pour compléter l'analyse :

- Examiner les réglementations internes sur la mise en œuvre du FMC dans deux ministères concernés et une grande agence ou un fonds social.
- Établir le degré de délégation des objectifs budgétaires et opérationnels à des niveaux subordonnés dans la structure de gestion de l'organisation.
- Établir si les personnes responsables d'un budget délégué sont consultées sur les compromis nécessaires pour respecter les limites budgétaires.
- Établir si les objectifs (de performance) des personnes responsables d'un budget délégué reflètent les changements du budget à leur disposition.
- Examiner le plan stratégique de chaque organisation pour déterminer si les dispositions de comptabilité correspondantes sont conformes à la responsabilité financière du budget.
- Lorsqu'un ministère ou une autre organisation possède des systèmes d'information et de comptabilité distincts du système de comptabilité du Trésor, déterminer si les dispositions nécessaires concernant le rapprochement sont en place.
- Vérifier si les données et informations concernant la gestion sont systématiquement organisées et analysées, et si elles sont partagées dans les différents niveaux de l'organisation.
- Examiner une sélection de rapports émanant des unités d'audit interne pour établir si des faiblesses dans les systèmes sous-jacents ont été identifiées et, le cas échéant, si elles ont été résolues ou non ;
- Examiner les arrangements entre deux ministères compétents et leurs organisations subordonnées.
- Examiner les mesures concrètes qui sont prises pour mettre en œuvre le FMC et établir la responsabilisation des gestionnaires, et déterminer notamment si :
  - les objectifs fixés pour chaque gestionnaire responsable sont appliqués à ses subordonnés ;
  - les gestionnaires doivent soumettre des rapports sur leurs résultats de l'année par rapport aux objectifs, notamment sur l'efficacité et l'efficacités avec lesquelles les objectifs ont été atteints ;

- les gestionnaires doivent fournir des explications pour les variations financières par rapport à l'objectif ;
- les gestionnaires de tous les niveaux prennent en compte les risques lorsqu'ils s'acquittent de leurs responsabilités, font des rapports au directeur de leur organisation sur les risques stratégiques et gèrent ceux-ci de manière appropriée.
- Vérifier que l'organisation a élaboré des systèmes appropriés de comptabilité, d'établissement des coûts et comptes-rendus qui :
  - permettent aux responsables de contrôler et gérer efficacement les engagements ;
  - informent les gestionnaires sur les progrès financiers réels pendant l'exercice financier ;
  - permettent de faire de nouvelles prévisions de recettes et de dépenses pendant l'exercice en cours ;
  - garantissent que les propositions d'investissement sont soumises à une analyse coût-bénéfice approfondie avant d'être présentées au gouvernement pour approbation.
- Évaluer si les responsabilités du haut fonctionnaire des finances dans les ministères compétents pris en exemple et dans d'autres organisations publiques dépassent celles d'un contrôleur financier ou d'un comptable.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- réglementations internes sur la mise en œuvre du FMC pour chacune des organisations prises en exemple ;
- plans stratégiques des organisations prises en exemple ;
- structures de gestion et dispositions de délégation des organisations ;
- processus de préparation et d'allocation budgétaire, notamment dispositions du budget-programme ;
- rapports internes indiquant les dépenses par rapports aux budgets, les niveaux des engagements, les performances par rapport aux objectifs et autres informations relatives à la gestion, notamment la gestion des risques ;
- systèmes de comptabilité et d'établissement des coûts, y compris la structure de codage, les dispositions relatives au rapprochement avec le système de trésorerie et les modalités de présentation des informations financières ;
- directives internes sur les procédures d'évaluation des investissements ;
- accords entre les organisations de premier et de second niveau, et rapports adressés aux organisations de premier niveau par leurs organisations subordonnées ;
- rapports d'audit interne ;
- rapports de l'ISC ;
- rapports de performance annuels ;
- entretiens avec les principaux responsables du FMC dans chacun des ministères compétents pris pour exemple et d'autres organisations publiques.

### Indicateurs

- Part des organisations budgétaires de premier niveau dont la structure budgétaire est conforme à la structure organisationnelle<sup>52</sup>.
- Part des organisations budgétaires de premier niveau où les personnes responsables d'un budget délégué, en-dessous du niveau du ministre ou du secrétaire général, reçoivent une information au minimum tous les mois sur les engagements financiers et les dépenses par rapport au budget pour leur partie du budget<sup>53</sup>.
- Gaspillages dans les dépenses de l'administration (Forum économique mondial)<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Ceci doit être intégré dans une enquête et une analyse régulières de l'UCH.

<sup>53</sup> Ceci doit être intégré dans une enquête et une analyse régulières de l'UCH.

<sup>54</sup> Enquête menée annuellement d'une manière comparable dans tous les pays et publiée dans le *Global Competitiveness Report* du Forum économique mondial. La question posée aux dirigeants d'entreprises est la

**Exigence clé : La fonction d'audit interne est établie dans l'ensemble du secteur public et le travail d'audit interne est accompli conformément aux normes internationales.**

L'audit interne est un pilier du PIFC que les pays désirant adhérer à l'UE doivent mettre en œuvre, selon les dispositions du Chapitre 32 de *l'acquis*. La CE définit l'audit interne de la même manière que l'Institut des auditeurs internes<sup>55</sup>, à savoir : « L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. » L'audit interne est le moyen par lequel le dirigeant d'une entité et l'équipe de direction reçoivent l'assurance, par une source interne, que les contrôles internes sont élaborés de manière appropriée et qu'ils fonctionnent avec efficacité pour faire en sorte que l'organisation atteigne ses objectifs.

La mise en œuvre de l'audit interne à l'intérieur d'une organisation dépend de sa taille, de sa complexité et de ses objectifs. C'est pourquoi toutes les organisations publiques ne sont pas toutes tenues de mettre en œuvre l'audit interne exactement de la même manière.

**Principe 8 : Le cadre opérationnel de l'audit interne reflète les normes internationales, et son application par les entités budgétaires est cohérente avec la législation régissant l'administration publique et la gestion des finances publiques en général.**

1. Les lois et réglementations concernant l'audit interne sont cohérentes avec les définitions de l'Institut des auditeurs internes et sont conformes aux réglementations régissant le service public et l'administration publique, permettant la mise en place de l'audit interne et la nomination d'auditeurs internes indépendants des autres activités de l'organisation.
2. La loi prévoit que l'audit interne s'applique à toutes les organisations publiques, mais permet que les dispositions concrètes diffèrent selon le type et la taille de l'organisation.
3. Les lois ou réglementations spécifient les dispositions opérationnelles de l'audit interne, notamment sur la taille minimum, l'indépendance et le suivi, et les normes, guides, code d'éthique et certification relatifs à l'audit interne.
4. Le ministère ayant la responsabilité globale de mettre en place l'audit interne possède clairement l'autorité légale de créer une unité centrale d'harmonisation et de publier des réglementations subsidiaires et des orientations méthodologiques sur la mise en œuvre et le développement de l'audit interne.
5. L'unité centrale d'harmonisation de l'audit interne établit des normes centrales, coordonne sa mise en œuvre ainsi que les activités de formation qui y sont liées, et prend des dispositions pour une analyse annuelle de la qualité de l'activité d'audit interne, notamment ses forces et ses faiblesses et les indicateurs de progrès de la mise en œuvre par rapport au plan d'action.

---

suivante : « Dans votre pays, avec quelle efficacité le gouvernement dépense-t-il les ressources publiques ? [1 = extrêmement inefficace ; 7 = extrêmement efficace dans la prestation de biens et de services] ».

<sup>55</sup> Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne – Cadre de référence international des pratiques professionnelles.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont principalement qualitatives, utilisant des entretiens avec des hauts fonctionnaires ainsi qu'une variété de documentation écrite qui, dans l'ensemble, ne peut pas être quantifiée :

- Évaluer si les lois et réglementations pertinentes facilitent la mise en place de l'audit interne, définissent les responsabilités et prévoient des dispositions de fonctionnement et de transition.
- Étudier les dispositions pour l'application des normes internationales d'audit et, lorsque des normes internationales ont été appliquées, étudier leur adaptation au contexte local.
- Étudier (par exemple dans une déclaration de politique de PIFC ou de PFM) le plan stratégique d'action pour la mise en œuvre de l'audit interne et comparer les progrès concrets au plan d'action.
- Évaluer si les plans de formation à l'audit interne et la qualité d'un éventuel système de certification à l'audit interne respecte les normes pertinentes.
- Étudier le guide de l'audit interne et tout autre document sur les principaux principes, rôles, responsabilités et activités opérationnelles.
- Étudier le rapport annuel de l'UCH sur les progrès de la mise en œuvre de l'audit interne pendant l'année, notamment sur la qualité d'éventuels indicateurs de performance et modalités de suivi.
- Déterminer si le personnel de l'UCH est proportionné à la taille du secteur public, en comparant la dotation réelle en personnel avec celle qui est prévue dans la documentation.
- Déterminer si le budget de l'UCH lui permet de fonctionner de manière efficace.
- Examiner les documents d'information publiés par l'UCH à l'intention des auditeurs internes.
- Évaluer si l'audit interne est clairement distinct de l'inspection des finances et, lorsque l'audit interne se développe, si l'inspection des finances est centrée sur les demandes d'investigation dans des domaines potentiels de fraude, de corruption et de malversation financière majeure.
- Étudier les commentaires de l'ISC dans ses rapports sur l'audit interne.
- Mener des entretiens avec les fonctionnaires pertinents de deux ministères compétents et d'une organisation du secteur public, pour vérifier qu'ils respectent la législation sur l'audit et pour identifier les éventuels problèmes du cadre législatif.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- législation et réglementations pertinentes ;
- documents officiels sur les nombres prévu et réel d'employés qualifiés dans l'UCH pour l'audit interne ;
- plan stratégique d'action pour l'audit interne ;
- documents d'orientation et d'information, et éventuel système de certification ;
- rapports annuels et autres rapports d'audit interne adressés au MdF, et réponses du MdF ;
- commentaires de l'ISC sur la mise en œuvre de l'audit interne ;
- rapports de projets d'assistance technique et d'organisations internationales, par exemple la Banque mondiale ;
- entretiens avec les principaux représentants de l'UCH.

### Indicateurs

- Part des organisations de l'administration publique respectant les exigences légales en matière de création et de dotation en personnel d'unités d'audit interne.
- Part des auditeurs internes ayant reçu un diplôme national ou international d'audit interne.

- Degré d'élaboration et de mise en place d'un cadre opérationnel pour l'audit interne.

**Principe 9 : Chaque organisation publique met en œuvre un audit interne en accord avec les documents généraux concernant l'audit interne, et approprié à l'organisation.**

1. Le directeur de l'organisation a mis en place une fonction d'audit interne qui correspond à la taille et à la complexité de l'organisation, et est conforme aux exigences légales nationales.
2. Les organisations du secteur public qui en ont l'obligation ont élaboré une charte de l'audit interne conforme aux exigences légales nationales.
3. Il existe, pour l'organisation, des plans stratégiques et annuels d'audit interne, qui sont fondés sur une évaluation des risques liés aux activités et les risques systémiques des activités, notamment des dispositions pour l'enregistrement des actifs. Les avis des différents niveaux de direction ont été pris en compte dans la préparation de ces plans.
4. Les plans stratégiques et annuels sont fondés sur une évaluation de tous les aspects de l'activité de l'organisation, notamment les actions cofinancées par l'Instrument d'aide de pré-adhésion.
5. Le directeur de l'audit interne présente ses rapports au directeur de l'organisation, et consulte également l'agent financier supérieur ainsi que le directeur administratif sur les conclusions des rapports d'audit interne avant de les présenter au directeur de l'organisation.
6. Un processus systématique de « suivi » garantit que les recommandations d'audit interne acceptées sont correctement mises en œuvre.

### Cadre analytique

#### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont principalement qualitatives. Elles utilisent des entretiens avec des hauts fonctionnaires et étudient une variété de documentation écrite qui ne peut normalement être quantifiée. Lorsque des données quantifiables existent, elles sont utilisées pour compléter l'analyse :

- Étudier les dispositions relatives à l'audit interne pour deux ministères compétents ainsi que pour une grande agence ou un fonds social, notamment la réglementation interne sur l'audit interne publiée par le directeur de l'organisation.
- Déterminer si les organisations de second niveau ont une solide fonction d'audit interne, ou, dans le cas contraire, si des dispositions sont prises pour mettre en place une fonction d'audit interne adéquate.
- Déterminer si une personne possédant les qualifications et l'expérience appropriées a été nommée pour diriger la fonction d'audit interne.
- Se renseigner sur le nombre de postes liés à l'audit interne approuvés, le nombre de postes financés et le nombre d'employés en poste, ainsi que sur l'expérience de ceux-ci.
- Évaluer l'adéquation des ressources financières et du nombre d'employés dans les unités d'audit interne sélectionnées.
- Étudier les plans stratégiques et annuels d'audit interne.
- Examiner la mise en œuvre effective du plan annuel d'audit interne, qui doit suivre le plan stratégique et avoir été préparé en consultation avec tous les principaux directeurs et l'agent financier supérieur.
- Établir le degré de prise en compte par le travail d'audit interne de l'élément de risque, et sa compréhension de la différence entre le risque lié aux activités et le risque systémique des activités.
- Déterminer si tous les audits sont menés en conformité avec les plans convenus et selon les normes spécifiées par le ministère responsable de la mise en œuvre de l'audit interne.



Analyser un échantillon de récents rapports d'audit préparés par des organisations du secteur public représentatives.

- Établir l'existence d'un processus adéquat de « suivi ».
- Évaluer les relations de travail entre l'UCH et le directeur de l'audit interne.
- Examiner les dispositions prises pour assurer la qualité du travail de l'unité d'audit interne, et en particulier :
  - si le directeur de l'unité gère la norme d'audit interne en conformité avec le niveau requis de performance, décidé en accord avec le directeur de l'organisation ;
  - degré auquel les activités effectives d'audit interne suivent le plan d'audit interne, en ce qui concerne à la fois les délais et le contenu ;
  - si les entités soumises à l'audit ont l'opportunité de clarifier ou de corriger des éléments contenus dans les rapports d'audit ;
  - si les dispositions concernant les rapports internes à l'organisation, et en particulier les rapports à l'intention de l'agent financier supérieur, permettent à l'agent de conseiller le directeur de l'organisation sur la qualité des systèmes internes de contrôle financier ;
  - quelles sont les réactions et les décisions du directeur de l'organisation sur les recommandations d'un rapport d'audit ;
  - comment le directeur de l'unité d'audit interne gère le processus de « suivi ».
- Examiner un échantillon de récents plans stratégiques et annuels d'audit interne, ainsi que des rapports d'audit d'organisations du secteur public représentatives.
- Vérifier que le directeur de l'audit interne mette les rapports d'audit interne à la disposition de l'ISC.
- Étudier la composition et les activités de tout éventuel comité d'audit interne.
- Vérifier avec l'UCH que les plans annuels d'audit interne des organisations publiques qui ont l'obligation d'avoir une fonction d'audit interne sont conformes aux exigences légales nationales.
- Utiliser les rapports d'audit d'un échantillon d'au moins six organisations publiques (dont au moins la moitié sont des ministères) pour évaluer la qualité de l'audit interne.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- réglementation interne sur l'audit interne, publiée par les directeurs des organisations prises en exemple ;
- programmes stratégiques et annuels d'audit ;
- modalités d'application de l'audit interne aux organisations de second niveau ;
- charte de l'audit interne ;
- structures de gestion de l'organisation, et modalités de délégation ;
- taille, structure et budget de l'unité/département d'audit interne ;
- rapports d'audit interne ;
- rapports externes sur l'audit interne (par ex. par l'ISC) ;
- statistiques sur les dispositions de « suivi » ;
- programmes et procès-verbaux des comités d'audit interne ;
- entretiens avec les fonctionnaires clés, notamment l'agent financier supérieur et le directeur administratif, ainsi qu'avec des représentants de l'ISC.

### Indicateurs

- Part des organisations dont les plans annuels d'audit interne sont conformes aux exigences légales nationales<sup>56</sup>.
- Qualité des rapports d'audit interne.

<sup>56</sup> L'existence de plans annuels d'audit interne est mesurée en pourcentage des organisations publiques ayant l'obligation de mettre en place une fonction d'audit interne.

**Exigence clé : La passation de marchés publics est réglementée par des politiques et procédures dûment exécutées, qui reflètent les principes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que l'*acquis* de l'Union européenne, et sont soutenues par des institutions disposant des ressources et des compétences adéquates.**

Une bonne pratique des passations de marchés publics exige un solide cadre réglementaire et d'élaboration des politiques, ainsi que des structures et modalités institutionnelles qui garantissent que le système réglementaire fonctionne de manière efficace. Cependant, un système de passation de marchés publics solide, qui fonctionne bien, ne dépend pas que de ses structures institutionnelles et juridiques, mais également du degré auquel l'environnement horizontal politique, légal et institutionnel arrive à satisfaire les besoins spécifiques du système. Entre autres éléments, cet environnement inclut l'audit externe, le contrôle financier, les règles et la planification budgétaires, les lois sur la fonction publique et administrative, le droit de la concurrence, le droit commercial, le droit du travail et le législatif sur l'environnement.

En fin de compte, la qualité de la réforme des marchés publics, et la capacité de la mener, se manifestent par l'existence d'un point central fort et bien informé, à un haut niveau ministériel au sein du gouvernement, et par des organismes centraux de passation des marchés publics ayant un mandat politique clair ainsi que l'autorité et la capacité nécessaires pour accomplir leurs tâches. L'élaboration et la coordination des politiques doivent être caractérisées par la clarté, la cohérence et la continuité. Il est également nécessaire d'organiser la relation politique, la communication et les négociations d'adhésion avec l'UE. Si les pays candidats doivent transposer l'*acquis* européen concernant les marchés publics dans leur législation nationale, ils doivent également adhérer aux bonnes pratiques de l'UE dans des domaines qui ne sont pas couverts par les dispositions détaillées des Directives de l'UE – non seulement pour être admissibles à l'adhésion à l'UE, mais aussi pour contribuer à leur propre développement dans un contexte de rareté des ressources et de mondialisation.

**Principe 10 : Les réglementations concernant les marchés publics (y compris les partenariats public-privé et les concessions) sont alignées sur l'*acquis*, incluent des domaines additionnels non couverts par l'*acquis*, sont harmonisées avec les réglementations correspondantes dans d'autres domaines, et sont dûment appliquées.**

1. La législation sur les marchés publics reflète les objectifs politiques et les principes fondamentaux de la passation de marchés publics (y compris des partenariats public-privé/concessions), tels que l'optimisation des ressources, la transparence, l'égalité de traitement, la reconnaissance mutuelle et la proportionnalité, et favorise l'intégrité dans la passation de marchés publics.
2. La législation sur les marchés publics (y compris les partenariats public-privé/concessions) est conforme à l'*acquis* et en accord avec les exigences convenues avec le pays dans le processus d'intégration à l'Union européenne, à la fois en termes de contenu et de délais.
3. Hors du périmètre des Directives de l'Union européenne, en particulier sous les seuils de l'Union européenne, mais également dans des domaines où les pays membres sont libres d'inclure des dispositions nationales, la législation reflète les principes du Traité sur l'Union européenne et les bonnes pratiques européennes, et offre un bon équilibre réglementaire, compatible avec la nature et la taille des contrats.
4. La législation secondaire et tertiaire reflète les mêmes principes clés que la législation primaire, et promeut des passations de marchés publics saines et efficaces.
5. Les nouvelles lois et amendements sont préparés en consultation avec l'ensemble des acteurs des marchés publics, et n'entrent en vigueur que lorsque tous les acteurs concernés sont raisonnablement bien préparés à gérer et appliquer la nouvelle législation.
6. Dès qu'elles sont entrées en vigueur, les réglementations sont appliquées de manière systématique et cohérente dans l'ensemble du système de passation de marchés publics, et la

législation primaire est complétée, de façon appropriée et en temps opportun, par une législation secondaire correspondante.

7. Les réglementations concernant les marchés publics sont claires, sans réglementation excessive ou approches bureaucratiques superflues, et leur modification fréquente est évitée.
8. Les réglementations concernant les marchés publics, les budgets et les dépenses et les autres réglementations liées, comme le droit des contrats, sont harmonisées de façon à ce que les contrats publics puissent être préparés, conclus et gérés selon des délais et méthodes compatibles avec les principes de bonne gestion des projets.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont, pour l'essentiel, des évaluations qualitatives, fondées sur une analyse du cadre réglementaire et de la documentation complémentaire, ainsi que sur des entretiens avec les principaux décideurs et professionnels :

- Analyser le degré de conformité à l'*acquis*, et notamment identifier les domaines ou dispositions qui ne sont pas conformes.
- Analyser l'importance des règles et dispositions concernant les marchés publics situées en-deçà des seuils de l'UE ou hors du périmètre des Directives de l'UE, ainsi que leur pertinence et leur compatibilité avec les principes du Traité sur l'Union européenne et avec les pratiques et normes communes de l'UE.
- Analyser la législation secondaire et la documentation complémentaire, notamment la disponibilité de modèles d'appels d'offres et de contrats, afin de déterminer si la législation secondaire est conforme à l'*acquis* et à la législation primaire, si elle est appliquée et comment.
- Analyser les réglementations et les documents de travail liés au processus de consultation, pour déterminer la portée des consultations publiques pendant le processus d'élaboration des réglementations et de contrôle de leur utilisation et de leur pertinence.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- tous les actes juridiques portant sur les marchés publics, y compris les partenariats public-privé (PPP)/concessions ;
- principale législation secondaire et documentation d'orientation ;
- documents de travail (par exemple tableaux de consultations, programmes et procès-verbaux de réunions) ;
- entretiens avec des décideurs politiques, des professionnels et autres parties prenantes.

### Indicateurs

- Degré d'exhaustivité et d'application de la législation sur la passation de marchés publics.
- Nature et portée des consultations publiques pendant le processus d'élaboration des règles sur la passation de marchés publics et de contrôle de leur utilisation et de leur pertinence.

**Principe 11 : Il existe une capacité centrale institutionnelle et administrative à élaborer, mettre en œuvre et contrôler la politique de passation des marchés publics de manière efficiente et efficace.**

1. Une entité ayant une fonction d'élaboration des politiques reçoit un mandat politique et légal clair d'initier, de définir et de mettre en œuvre la réforme de la passation de marchés publics dans tous les secteurs (sauf répartition différente, par ex. dans le cas des partenariats public-privé et des concessions), pour tous les aspects (par ex. renforcement des capacités, modernisation des procédures, intégration de la dimension écologique et intégrité) et dans l'ensemble de l'administration publique.
2. Il existe des politiques claires et exhaustives pour un développement ordonné du système de passation des marchés publics sur le plus long terme, qui peut prendre la forme d'un plan stratégique d'action national, qu'il soit spécifique aux marchés publics ou couvre la gestion des finances publiques dans son ensemble.
3. Il existe une capacité dédiée, disponible et bien utilisée, pour mettre en œuvre et réviser la stratégie de développement des marchés publics (y compris les partenariats public-privé et les concessions).
4. Une entité dédiée, ayant le mandat et la capacité de communiquer avec les institutions de l'Union européenne et de coordonner les questions de marchés publics liées à l'Union européenne (y compris les partenariats public-privé et les concessions), existe et fonctionne.
5. La législation définit la répartition, entre l'institution centrale chargée des marchés publics et les institutions traitant des partenariats public-privé et des concessions, de leurs fonctions et responsabilités respectives, qui comprennent habituellement :
  - le cadre des politiques à long terme ;
  - la législation primaire ;
  - les mesures et réglementations secondaires ;
  - la coordination internationale ;
  - le contrôle et le suivi ;
  - le soutien consultatif et opérationnel ;
  - la publication et l'information ;
  - la professionnalisation et le renforcement des capacités ;
  - le développement et la coordination opérationnels.
6. Les conflits potentiels de rôles ou d'intérêts sont évités, traités dans la législation applicable et intégrés dans la conception organisationnelle de la structure institutionnelle.
7. Les institutions chargées de la passation des marchés publics possèdent l'autorité et les ressources nécessaires pour exercer leurs fonctions et devoirs de manière efficace et efficiente, et elles le font.
8. Un portail électronique central, qui fonctionne de manière efficace, permet de publier les avis d'appels d'offres et de contrats, ainsi que d'autres informations et conseils importants.
9. Des avis et conseils pratiques et utiles sur l'application de la législation relative aux marchés publics sont disponibles sur demande à l'intention des entités et pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques.
10. Il existe un système de suivi et de contrôle des marchés publics, permettant un accès rapide aux données sur la passation de marchés publics, et donc sur la mise en œuvre de tous les principes, politiques et réglementations applicables.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont une évaluation qualitative de la législation et des pratiques de travail, ainsi qu'une analyse quantitative :

- Analyser les lois et réglementations qui établissent le cadre institutionnel central afin de déterminer la qualité, l'exhaustivité et la cohérence du cadre institutionnel, ainsi que toute possibilité de conflit d'intérêts.
- Mener des entretiens avec des représentants de haut niveau des institutions centrales chargées des marchés publics (notamment au niveau politique) et des professionnels (pouvoirs adjudicateurs, opérateurs économiques et leurs organisations).
- Analyser et décrire le fonctionnement des portails dédiés à la passation de marchés et des systèmes de contrôle, en utilisant des méthodes quantitatives.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- tous les actes concernant la création des institutions centrales chargées de la passation des marchés publics, des PPP/concessions et des contrats, et dans le secteur de la défense ;
- principale législation secondaire et documentation d'orientation ;
- données provenant des portails dédiés à la passation de marchés et des systèmes de contrôle ;
- entretiens avec des décideurs politiques et des professionnels.

### Indicateurs

- Degré d'élaboration et d'application du cadre des politiques sur la passation des marchés publics.
- Degré de couverture, par les institutions dédiées, des fonctions centrales de passation de marchés publics mentionnées et des réglementations définissant leurs rôles, responsabilités, pratiques de travail, effectifs et ressources.
- Exhaustivité des systèmes de contrôle et de comptes-rendus sur les procédures et pratiques de passation de marchés publics.
- Clarté, rapidité, exhaustivité et accessibilité de l'information disponible aux entités et pouvoirs adjudicateurs, opérateurs économiques et autres parties prenantes.

**Exigence clé : En cas d'infraction supposée aux règles de passation des marchés publics, un système de recours indépendant, transparent, efficace et efficient permet aux parties lésées d'avoir accès à la justice.**

La garantie de l'accès à la justice pour les organisations et entreprises participant aux appels d'offres représente un mécanisme essentiel pour protéger la légalité et l'intégrité du processus de passation de marchés publics. La Directive 2007/66/EC, qui amende les Directives 89/665/EEC et 92/13/EEC, définit les exigences de base pour qu'un système de contrôle puisse traiter les plaintes déposées par les soumissionnaires mécontents : rapidité, efficacité et indépendance vis-à-vis des pouvoirs adjudicateurs. Cependant, le choix est laissé aux pays membres de l'UE quant aux solutions légales et administratives pour organiser le système de contrôle, avec pour résultat une grande variété de modèles mis en œuvre. Parmi les principaux facteurs décisifs d'un système de contrôle efficace, on peut citer la transparence et l'efficacité des procédures, la capacité institutionnelle, la qualité des décisions et la façon dont celles-ci sont mises en œuvre. À cet égard, certains sujets sont d'un intérêt particulier : les périodes d'inactivité, les mesures provisoires, l'invalidité des contrats ou les autres sanctions, compensations des dommages encourus, le coût d'accès au système de recours, l'accès à l'enquête judiciaire et la publication des décisions.

**Principe 12 : Le système de recours est aligné sur les normes d'indépendance, d'intégrité et de transparence de l'*acquis* et permet un traitement rapide et approprié des plaintes et sanctions.**

1. La législation sur la passation des marchés publics fixe les mécanismes et le cadre institutionnel pour le traitement des plaintes, en conformité avec les Directives de l'Union européenne, et couvre les contrats publics ainsi que les concessions.
2. Les mécanismes prévus par l'*acquis* pour invalider les contrats et imposer des sanctions sont transposés dans la législation nationale.
3. Plutôt que de ne se concentrer que sur les erreurs et omissions purement formelles, en particulier celles qui n'ont pas d'impact sur le résultat de la procédure de passation des marchés, la réalisation des principaux objectifs de la passation de marchés publics (notamment l'optimisation des ressources par une concurrence ouverte, transparente et non discriminatoire) est dûment prise en considération.
4. Le système de contrôle et de recours traite les plaintes et administre les sanctions avec rapidité, efficacité et compétence, et publie notamment dans leur intégralité les jugements et leur explication.
5. Le système de contrôle et de recours est facilement accessible aux opérateurs économiques, sans discrimination ni coût excessif.
6. L'organisation de contrôle traite les plaintes et administre les sanctions en temps voulu, conformément à la loi, et assure avec compétence une résolution efficace des différends.
7. Les données sur le fonctionnement du système de recours sont publiées sans délai.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont une évaluation qualitative de la législation, étayée par des entretiens, et une analyse quantitative des données statistiques :

- Analyser les lois et réglementations établissant le système de contrôle et de recours afin de déterminer la qualité et la cohérence du cadre institutionnel.

- Mener des entretiens avec les directeurs et d'autres membres des organismes de contrôle et d'appel.
- Étudier des exemples de décisions pour analyser le fonctionnement du système en pratique.
- Mener des entretiens avec les pouvoirs adjudicateurs, les entités et opérateurs économiques, et autres parties prenantes.
- Analyser les données statistiques sur les opérations<sup>57</sup>.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- lois, réglementations et organigrammes, instructions et procédures ;
- entretiens avec des fonctionnaires clés et des opérateurs économiques ;
- statistiques sur la portée et la nature des plaintes, les délais de traitement, les jugements, etc. ;
- exemples de jugements rendus par l'organisation de contrôle.

### Indicateurs

- Temps réel de traitement des plaintes liées aux marchés publics par rapport aux obligations légales maximum.
- Nombre de cas où l'organisme de contrôle des marchés publics a dépassé le délai maximum de traitement, par rapport au nombre total de plaintes.
- Nombre de plaintes par rapport au nombre d'appels d'offres publiés.
- Part des plaintes liées aux marchés publics qui sont contestées au niveau judiciaire supérieur.
- Existence des organismes de contrôle et d'appel traitant les fonctions évoquées ainsi que des réglementations définissant leurs rôles, responsabilités, pratiques de travail, effectifs et ressources, et l'intégrité de leurs travaux.
- Existence d'un site Internet convivial de contrôle des marchés publics, comprenant notamment la publication en temps voulu des décisions et statistiques et possédant des fonctions de recherche adéquates.

---

<sup>57</sup> L'expérience montre qu'il faut utiliser des telles données avec précaution lorsqu'il s'agit de les analyser et de formuler des recommandations. En fait, les données pour plusieurs indicateurs de ce Principe sont habituellement disponibles mais pourraient être interprétées de différentes manières selon les circonstances. En d'autres termes, il n'est pas toujours facile de déterminer ce qu'elles indiquent réellement et la valeur qu'elles devraient avoir dans un système efficace de manière purement théorique, sans prendre en compte la situation concrète.

**Exigence clé : Les autorités adjudicatrices disposent du personnel et des ressources adéquats, et accomplissent leur travail conformément aux réglementations applicables et aux bonnes pratiques reconnues, en interaction avec un marché de l'offre ouvert et compétitif.**

Un système efficace de passation de marchés publics est fondé sur une fonction de gestion professionnelle, animée par des valeurs et respectant l'intégrité, au sein des entités et pouvoirs adjudicateurs qui pratiquent l'optimisation des coûts en menant tous les aspects clés du processus de passation de marchés publics avec professionnalisme et de manière rentable. Des opérations de marchés publics menées avec succès bénéficient fortement de l'utilisation de nombreux outils et approches qui peuvent contribuer à réduire les coûts de transaction au cours de l'intégralité du processus de passation de marchés, offrir des prix plus compétitifs et simplifier les appels d'offres et les contrats, à la fois pour les donneurs d'ordres et pour les opérateurs économiques. Les instruments particulièrement intéressants sont la passation de marchés en ligne (qui peuvent comprendre des enchères en ligne), les accords-cadres et la création de centrales d'achats et de dispositions liées.

À cause du volume immense de transactions commerciales auxquelles elle donne lieu, la passation de marchés publics est exposée aux risques de corruption et de pratiques frauduleuses. Les mesures d'atténuation des risques se concentrent sur le renforcement des compétences et de l'expérience des pouvoirs adjudicateurs. L'existence d'un marché d'attribution des contrats publics ouvert, compétitif et attractif est une autre condition préalable nécessaire pour un système de passation de marchés publics économique, efficace et efficient. L'attractivité du marché du secteur public aux yeux des opérateurs économiques dépend de nombreux facteurs, notamment l'équité et la pertinence des critères de qualification et d'attribution, et la disponibilité d'un mécanisme de recours. Le marché doit également être libre de tout obstacle à la participation, et permettre aux petites et moyennes entreprises de participer lorsqu'elles sont intéressées.

**Principe 13 : Les opérations concernant les marchés publics sont conformes aux principes fondamentaux d'égalité de traitement, de non-discrimination, de proportionnalité et de transparence, tout en assurant l'utilisation la plus efficiente possible des fonds publics et en usant au mieux des techniques et méthodes modernes de passation des marchés publics.**

1. La planification et la préparation de la passation d'un marché public reçoivent l'attention nécessaire et sont menées avec compétence, dans les délais impartis et en consultation avec les parties concernées.
2. Les aspects techniques, l'estimation des coûts et la budgétisation prennent en compte le court terme (acquisition) et le long terme (fonctionnement, maintenance, remplacement), ainsi que les bénéfices pour les usagers, et les solutions alternatives sont dûment considérées.
3. Les procédures de passation de marchés sont sélectionnées de manière à garantir une concurrence effective et des procédures rapides et efficaces (en prenant en compte les coûts de transaction encourus par les entités et pouvoirs adjudicateurs ainsi que par les opérateurs économiques), et sont proportionnelles à la nature et à la valeur des biens achetés.
4. Les documents d'appels d'offres contiennent des spécifications claires et objectives, et leurs conditions (notamment les critères de sélection et d'attribution du contrat) sont proportionnelles à l'objet du contrat et ne contiennent pas d'exigences indûment onéreuses.
5. Les dispositions des Directives de l'Union européenne concernant les motifs obligatoires ou facultatifs d'exclusion des soumissionnaires sont correctement comprises et appliquées par les entités et pouvoirs adjudicateurs.
6. Le processus de passation de marchés publics privilégie l'économie, l'efficacité et l'efficience, et se concentre tout spécialement sur une bonne planification et une bonne préparation, ainsi



qu'une gestion et un contrôle efficaces des contrats.

7. Il existe des instruments qui fonctionnent et qui sont efficaces pour évaluer les performances des contrats ainsi que l'économie, l'efficacité et l'efficience des procédures de passation des marchés publics et de la gestion des contrats par une entité ou une autorité adjudicatrice individuelle.
8. Il existe des mécanismes, notamment des règles sur les conflits d'intérêts et les pratiques collusoires, pour identifier et empêcher les pratiques de corruption et de fraude.
9. Un système d'indicateurs de risque signale de potentiels problèmes d'intégrité dans le processus de passation de marchés.
10. La passation de marchés en ligne, telle qu'envisagée et décrite dans les Directives de l'Union européenne, est un instrument important pour améliorer la concurrence et la transparence, et réduire les coûts du processus de passation de marchés, sur la base d'un plan stratégique d'action solidement ancré et bien préparé pour mettre en œuvre la passation en ligne à l'échelle nationale, et notamment les enchères en ligne le cas échéant.
11. Les accords-cadres sont utilisés en accord avec les règles de l'Union européenne et sont mis en œuvre avec un soutien réglementaire et consultatif suffisant par les institutions centrales chargées de la passation des marchés publics.
12. Les achats centralisés sont utilisés pour des biens et services ordinaires d'intérêt général, comme il est prévu dans les Directives de l'Union européenne.
13. La passation de marchés est menée en prenant dûment en compte la situation du marché de l'offre et la nécessité d'un développement durable de sa compétitivité et de sa capacité.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont des évaluations quantitatives et qualitatives des pratiques opérationnelles effectives, fondées sur une analyse des rapports et des données statistiques, ainsi que sur des entretiens avec des décideurs politiques, des entités adjudicatrices et des opérateurs économiques :

- Évaluer la planification de la passation de marchés et la préparation des procédures.
- Étudier les documents d'appels d'offres et les procédures d'attribution.
- Étudier la gestion et l'évaluation post-attribution.
- Évaluer l'utilisation des accords-cadres, de la passation en ligne et, le cas échéant, des opérations d'achats centralisés.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- rapports, documents d'appels d'offres, contrats et autre documentation ;
- information tirée des entretiens ;
- statistiques officielles des autorités compétentes sur les passations de marchés.

### Indicateurs

- Part des contrats déjà annoncés dans des plans ou des avis indicatifs sur les passations de marchés publics.
- Part des contrats attribués par des procédures concurrentielles.
- Part des contrats attribués sur la base du prix d'acquisition uniquement.
- Part des contrats amendés après attribution.
- Part des contrats sujets à une évaluation formelle après exécution.
- Nombre moyen d'appels d'offres soumis par contrat de biens à attribuer.

- Nombre moyen d'appels d'offres soumis par contrat de travaux à attribuer.
- Nombre moyen d'appels d'offres soumis par contrat de services à attribuer.
- Degré d'utilisation des techniques et méthodes modernes de passation de marchés publics.

**Principe 14 : Les pouvoirs et organismes adjudicateurs disposent des compétences, de lignes directrices pratiques et d'instruments appropriés pour garantir une gestion professionnelle du cycle de passation des marchés publics dans son intégralité.**

1. Chaque pouvoir ou organisme adjudicateur a une fonction de passation de marchés publics désignée et spécialisée, et possède les compétences et la capacité nécessaires pour accomplir ses devoirs et responsabilités de manière efficace et efficiente.
2. Il est reconnu que les fonctionnaires en charge de la passation de marchés ont des compétences, des rôles et des responsabilités spécifiques, et des politiques et mesures concrètes de développement du personnel et de formation adéquate sont mises en place.
3. Il existe des instruments de planification et de gestion bien documentés pour toutes les étapes du processus de passation de marchés, et ceux-ci sont réellement utilisés, en particulier pour l'analyse, la budgétisation, l'élaboration de la documentation relative aux contrats, le choix de la stratégie d'adjudication et la méthode d'appel d'offres, la détermination des critères de sélection et d'attribution, l'évaluation des offres, et l'attribution et la gestion des contrats.
4. Il existe des procédures courantes et des systèmes administratifs visant à améliorer la concurrence, à augmenter la transparence et à réduire les coûts ; et ceux-ci sont réellement utilisés.
5. La documentation d'appui (comme les notices et directives, modèles d'appels d'offres, formats d'évaluation, modèles d'offres et de notices d'attribution, modèles des dispositions de contrats pour des biens, travaux et services) est facilement accessible aux fonctionnaires en charge de la passation de marchés publics et aux opérateurs économiques.
6. Il existe des moyens pour contrôler les passations de marchés publics, notamment pour recueillir les données concernant ces passations et les rendre disponibles, dans l'objectif d'en mesurer la performance et les résultats (aussi bien au niveau national qu'au niveau de chaque organisme/pouvoir adjudicateur) et d'identifier le potentiel d'amélioration du système de passation des marchés publics.
7. La fonction dédiée et spécialisée au sein de l'organisme ou pouvoir adjudicateur comprend pleinement son rôle en tant que prestataire de service et entretient d'excellentes relations avec tous les autres acteurs concernés, au niveau interne et externe.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont des évaluations qualitatives et quantitatives complétées par des entretiens :

- Analyser le cadre réglementaire, les organigrammes et instructions.
- Analyser la documentation d'appui et les données statistiques.
- Mener des entretiens pour analyser les pratiques de travail. Dans le but de rassembler des informations et de mener des entretiens, identifier les principaux organismes adjudicateurs, car ils représentent généralement la majeure partie des passations nationales de marchés publics.

**Sources d'information**

La liste des sources consultées est la suivante :

- réglementations pertinentes, instructions et organisations internes ;
- représentants d'un échantillon significatif d'organismes adjudicateurs de différents types et tailles, et petit échantillon d'acheteurs, d'opérateurs économiques et d'autres parties prenantes ;
- départements assurant le suivi et le contrôle dans les institutions centrales chargées de la passation des marchés publics et les pouvoirs adjudicateurs.

**Indicateurs**

- Nature et portée des directives et instructions claires et faciles à utiliser, des modèles de documents et autres instruments à la disposition des pouvoirs adjudicateurs et des fonctionnaires chargés des passations de marchés.
- Professionnalisation des fonctionnaires chargés des passations de marchés.

**Exigence clé : Le cadre légal et constitutionnel garantit l'indépendance, la mission et l'organisation de l'Institution supérieure de contrôle de manière à ce que celle-ci puisse accomplir sa mission de manière autonome selon les normes appliquées à son travail d'audit, et permettant des audits de grande qualité ayant un impact sur le fonctionnement du secteur public.**

Un système des finances publiques responsable requiert un contrôle indépendant et professionnel de la gestion exécutive des finances publiques par l'ISC. Le Chapitre 32 du processus de négociations d'adhésion à l'UE traite de l'existence d'une ISC indépendante du point de vue opérationnel et financier. Ceci nécessite l'existence d'une ISC solidement fondée par la Constitution, sujette à une loi spécifique fondée sur la Déclaration de Lima<sup>58</sup> et dont le fonctionnement est conforme aux Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). SIGMA a cherché à identifier les exigences minimales d'une ISC opérant dans cette catégorie.

Le cadre légal doit autoriser l'ISC à contrôler toutes les opérations financières publiques, indépendamment de la façon dont elles transparaissent, le cas échéant, dans le budget national, et à entreprendre l'ensemble complet des audits financiers, de régularité et de performance définis par les normes internationales. Le cadre légal doit également garantir l'indépendance de l'ISC en lui accordant les ressources financières, opérationnelles et humaines nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités. En outre, tous les membres de l'ISC et du personnel d'audit doivent avoir les qualifications et l'intégrité professionnelle requises pour accomplir leur tâche le mieux possible. Une ISC doit accomplir toutes ses tâches conformément aux normes d'audit, et en assurer la fiabilité et la cohérence par l'adoption d'un guide de l'audit et l'application de procédures efficaces de garantie de la qualité. La remise de rapports d'audit professionnels et objectifs en temps voulu est une condition nécessaire pour assurer la crédibilité de l'institution. L'ISC doit veiller à faire en sorte que son travail ait un impact sur le secteur public en renforçant la responsabilité du gouvernement et des organismes du secteur public en général. Dans ce contexte, elle devrait avoir des procédures adaptées pour suivre la mise en œuvre de ses recommandations d'audit et ajuster l'activité d'audit de la manière qui lui semble adaptée.

**Principe 15 : L'indépendance, la mission et l'organisation de l'Institution supérieure de contrôle sont établies et protégées par le cadre légal et constitutionnel, et sont respectées en pratique.**

1. L'Institution supérieure de contrôle et son niveau d'indépendance nécessaire sont établis par la Constitution ou par un cadre légal comparable. Les détails peuvent en être fixés par la législation (Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques).
2. L'indépendance du président (ou des membres, en cas d'organisme collégial) de l'Institution supérieure de contrôle est protégée par la loi. La nomination, les conditions de travail, la destitution, le licenciement et l'immunité du président (ou des membres, en cas d'organisme collégial) de l'Institution supérieure de contrôle pendant l'exercice normal de ses fonctions sont prévues par les dispositions constitutionnelles ou légales pertinentes.
3. Le mandat d'audit est exhaustif, et l'Institution supérieure de contrôle s'acquitter de ses responsabilités selon son entière discrétion. Ceci comprend le droit de mener des audits financiers, de performance et de conformité.
4. Le personnel de l'Institution supérieure de contrôle possède le droit inconditionnel d'accéder aux locaux des organismes contrôlés afin de mener son activité d'audit et de décider des informations nécessaires à cet audit. La loi lui garantit un accès illimité aux archives, documents et

<sup>58</sup> [www.intosai.org/fr/issai-executive-summaries/detail/article/issai-1-the-lima-declaration.html](http://www.intosai.org/fr/issai-executive-summaries/detail/article/issai-1-the-lima-declaration.html)

informations.

5. Le cadre légal prévoit l'indépendance financière de l'Institution supérieure de contrôle par rapport au pouvoir exécutif, et l'Institution supérieure de contrôle est autorisée à utiliser les fonds qui lui sont alloués pour un poste budgétaire distinct si elle juge que cela est indiqué.
6. L'Institution supérieure de contrôle possède des structures de gestion et de soutien qui lui permettent de s'acquitter de sa mission.
7. L'Institution supérieure de contrôle améliore le développement professionnel théorique et pratique de ses membres et de son personnel par des programmes internes, externes et internationaux.
8. L'Institution supérieure de contrôle a le pouvoir et l'obligation, fixés par la Constitution, de communiquer ses conclusions tous les ans, de manière indépendante, au Parlement ou à un autre organisme public responsable, et ce rapport est publié.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont qualitatives, et se fondent sur la Constitution et la législation régissant l'ISC, notamment les règlements et procédures internes et autres documents pertinents. Les données sont complétées par des entretiens :

- Examiner la Constitution et la législation concernant l'ISC pour vérifier que son indépendance y est énoncée clairement et en détails (ISSAI 10, Principes 1 et 2).
- Déterminer si l'absence d'interférences de la part du pouvoir exécutif est assurée en pratique. L'ISC devrait être gérée de manière autonome, tout en prenant en compte les lois administratives applicables à l'ensemble du secteur public.
- Vérifier que la législation comprend des dispositions appuyant la liberté de l'ISC de programmer son activité d'audit (ISSAI 1, Section 13 ; ISSAI 10, Principes 3 et 6). Examiner et vérifier que le programme de travail annuel est établi selon les procédures internes de l'ISC. Vérifier que ces audits sont réellement menés.
- Déterminer si l'ISC a un accès illimité à l'information (ISSAI 10, Principe 4). Des restrictions à l'accès de l'ISC à l'information jugées nécessaire au travail d'audit peuvent s'appliquer et devraient être reconnues par les dispositions légales pertinentes, par exemple dans la loi régissant l'audit externe. Examiner également s'il existe des procédures pour résoudre les cas où l'accès à l'information est refusé. L'information peut être restreinte ou même refusée quand cela est nécessaire pour protéger la sécurité nationale, la vie privée ou la confidentialité commerciale (ISSAI 1, Section 16 [3]).
- Vérifier qu'il y a une structure organisationnelle approuvée et appliquée qui garantit que les responsabilités relatives aux travaux de l'ISC sont clairement définies.
- Évaluer la disponibilité de ressources financières et matérielles appropriées, par exemple : bureaux, accès aux centres de formation, dispositifs d'archivage, logiciels permettant aux employés de communiquer, d'accéder aux informations et de documenter leur travail.
- Évaluer les procédures de prise de décisions, le volume de soutien administratif et la proportion de ressources humaines, financières et autres utilisées par l'ISC par rapport aux ressources spécifiquement allouées au travail d'audit.
- Examiner et comparer les ressources utilisées pour les audits obligatoires et celles utilisées pour des audits choisis de façon indépendante par l'ISC. Évaluer la part des ressources allouées utilisée par l'ISC pour les audits obligatoires.
- Vérifier l'existence d'une stratégie ou d'un plan concernant une infrastructure physique, des technologies de l'information et des dispositifs d'archivage permettant un bon stockage de tous les dossiers pertinents.

- Évaluer la disponibilité d'un personnel approprié. Voir à quel degré la stratégie de gestion des ressources humaines (GRH) de l'ISC inspire réellement sa politique des ressources humaines, en particulier en ce qui concerne les activités de formation (internes ou non) et leur pertinence par rapport aux normes et au travail d'audit (ISSAI 40, Élément 4). Évaluer comment le processus de recrutement fonctionne en pratique pour garantir que les bonnes personnes sont engagées. Évaluer le nombre de jours de formation, en gardant à l'esprit que les Directives publiées par la Fédération internationale des comptables recommandent cinq jours de formation professionnelle par auditeur et par an.
- Évaluer si le plan de développement stratégique (ou document similaire) est fondé sur de larges rapports internes (auto-évaluations, par exemple) et des évaluations externes par les pairs du fonctionnement de l'organisation, qui sont régulièrement révisés (au moins une fois par an). Déterminer également si les propositions soumises à décision ont permis de faire progresser la réalisation des objectifs de l'institution.
- Déterminer si l'ISC a le pouvoir de faire des rapports sur son travail de manière indépendante, tous les ans, devant le Parlement ou un autre organisme responsable, et dans quelle mesure elle le fait réellement. Par exemple, le rapport annuel devra couvrir toutes les activités de l'ISC ainsi que toute autre constatation particulièrement importante et significative observée pendant l'année (ISSAI 1, Section 16 ; ISSAI 10, Principe 5). Déterminer si l'ISC est libre de décider du contenu et du moment de présentation de ses rapports, sauf dans le cas de dispositions spécifiques prévues par la loi.

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- la Constitution ;
- loi sur l'ISC ;
- loi budgétaire organique ou équivalent ;
- rapport financier annuel de l'État ;
- loi sur la sécurité sociale ou équivalent ;
- loi sur le conseil budgétaire ;
- loi sur les entreprises publiques ;
- loi sur la fonction publique et réglementations associées, le cas échéant ;
- réglementation interne de l'ISC ;
- stratégie d'audit pluriannuelle, plan d'audit annuel, modifications des plans d'audit annuels, exemples de rapports d'audit :
  - stratégie/politique de communication ;
  - stratégie des ressources humaines de l'ISC ;
  - évaluation des besoins en formation de l'ISC et stratégie de formation ;
  - statistiques sur le nombre d'employés, de postes vacants, de recrutements, le développement du personnel et son niveau de formation ;
  - statistiques sur la formation professionnelle continue, par exemple participation à la formation, diplômes et qualifications du personnel ;
  - série de budgets annuels de l'ISC (sur trois à quatre ans).
- rapport d'activité annuel de l'ISC ;
- observation des locaux et de l'équipement de l'ISC sur place ;
- entretiens avec des représentants de l'ISC, des membres et présidents de comités parlementaires, des membres d'organismes audités, des représentants de la communauté internationale, des organisations non gouvernementales (ONG) et des universitaires spécialisés.

## Indicateurs

- Différence entre le budget approuvé de l'ISC et les dépenses réalisées.
- Part du budget de l'ISC dans le budget de l'État.
- Montant des ressources utilisées pour des audits obligatoires par rapport aux ressources utilisées pour des audits sélectionnés par l'ISC de manière indépendante.
- Degré d'institution et de protection par le cadre constitutionnel et légal de l'indépendance, du mandat et de l'organisation de l'ISC.
- Degré auquel la gestion de l'ISC assure le développement de l'institution.

### **Principe 16 : L'Institution supérieure de contrôle applique les critères de manière neutre et objective afin d'assurer des audits de grande qualité, ayant un impact positif sur le fonctionnement du secteur public.**

1. L'Institution supérieure de contrôle applique les normes de travail et d'audit publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et d'autres organismes reconnus d'établissement de normes.
2. Le travail de l'Institution supérieure de contrôle est basé sur un jugement professionnel indépendant et une analyse profonde et solide.
3. L'Institution supérieure de contrôle planifie et mène l'étendue de ses travaux en appliquant les principes fondamentaux aux missions d'audit du secteur public, permettant aux audits financiers, de performance et de conformité de promouvoir la responsabilité et la transparence des activités publiques, et remplissant sa mission de manière entière et objective.
4. L'Institution supérieure de contrôle entretient des procédures de contrôle de la qualité et de l'éthique au niveau de son organisation, garantissant de façon raisonnable que l'ISC et son personnel se conforment aux normes de la profession, notamment l'intégrité, l'indépendance et l'objectivité, la confidentialité et la compétence.
5. Il existe un mécanisme formel pour l'étude des rapports de l'Institution supérieure de contrôle par le Parlement.
6. L'Institution supérieure de contrôle fournit au corps législatif, et notamment aux comités législatifs, des informations pertinentes, objectives et récentes.
7. Les rapports de l'Institution supérieure de contrôle sont clairs et concis. Ils comportent des recommandations pertinentes et utiles fondées sur les conclusions de l'Institution supérieure de contrôle et établissent des procédures de suivi des rapports d'audit.
8. L'Institution supérieure de contrôle communique largement, en temps voulu, sur ses activités et les résultats de ses audits avec les médias, sites Internet et autres moyens. Les rapports sont accessibles au public en temps voulu.

## Cadre analytique

### Approche méthodologique

Les méthodes utilisées sont des évaluations qualitatives et quantitatives, fondées sur une analyse de la documentation pertinente et complétées par des entretiens :

- Vérifier si l'ISC applique son savoir, ses compétences et son expérience collectifs au processus d'audit, et notamment si elle établit et applique des normes pour son activité et informe son personnel de ces normes. Étudier des exemples (environ cinq) de dossiers et rapports d'audit et analyser leur contenu par rapport aux termes des normes de l'audit.
- Vérifier si les manuels d'audit existants sont conformes aux principes fondamentaux de l'audit (ISSAI 100, 200, 300, 400) et sont appliqués en pratique, c'est-à-dire si l'audit est planifié selon

le risque et l'importance, si le travail d'audit fournit des données d'audit et des informations suffisantes, et si les conclusions de l'audit sont équilibrées.

- Examiner le code d'éthique ou équivalent de l'ISC et s'assurer qu'il existe des dispositions (notamment des règles prévoyant des mesures correctives) pour contrôler la mise en œuvre de ces exigences, et que l'ISC applique ces mesures en cas de non-conformité.
- Évaluer si l'ISC prend en compte comme il convient les avis des organismes audités (ISSAI 10, Principe 6).
- Examiner si les politiques et procédures de contrôle de la qualité en place respectent des normes élevées d'audit, y compris concernant les exigences éthiques. Vérifier que le personnel est en nombre suffisant, qu'il possède les compétences et capacités appropriées, et que le travail est supervisé et contrôlé de manière objective, afin de garantir qu'il est accompli de manière neutre et objective et respecte des normes élevées.
- Examiner si les rapports sont faits en temps voulu, s'ils sont évalués par l'ISC et comptabilisés de manière appropriée dans les statistiques de celle-ci. Un calendrier convenu, éventuellement prévu par la loi devrait fixer les dates de remise des rapports d'audit.
- Évaluer l'existence de mécanismes de suivi efficaces des recommandations de l'ISC (ISSAI 10, Principe 7), celle d'un comité parlementaire opérationnel chargé d'examiner les rapports de l'ISC, de mener des débats sur ces rapports et de les faire suivre d'actions. Évaluer l'existence de bonnes pratiques de communication avec les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire (ISSAI 20, Principe 7).
- Analyser dans quelle mesure l'ISC fait en sorte que son travail d'audit ait un impact sur le fonctionnement du secteur public. L'ISC établit des rapports (le cas échéant) sur les mesures de suivi prises en conséquence de ses recommandations (ISSAI 12, Principe 3.6).

### Sources d'information

La liste des sources consultées est la suivante :

- normes, guide de l'audit, programmes individuels d'audit, instructions et directives internes de l'ISC sur la sélection et l'utilisation des procédures d'audit ;
- stratégie d'audit annuelle et pluriannuelle, et programmes d'audit ;
- exemples de rapports d'audit, dossiers d'audit et documents de travail, si possible ;
- rapports de contrôle de la qualité (lorsqu'ils existent) ;
- loi, code d'éthique de l'ISC ou documents équivalents ;
- organigramme de l'ISC identifiant une fonction presse et relations médias ;
- stratégie ou politique de communication de l'ISC ;
- conférences de presse, communiqués de presse, analyses de contenu de la couverture médiatique ;
- rapport d'activité annuel de l'ISC ;
- données statistiques, lorsqu'elles sont disponibles, sur le suivi des recommandations ;
- entretiens avec la direction de l'ISC et les parties prenantes externes, par exemple des ONG, le MdF et des entités contrôlées, ainsi que d'autres entités du secteur public, par exemple des membres du système judiciaire, des parlementaires et des représentants des médias ;
- Règlement interne du Parlement.



**Indicateurs**

- Proportion des rapports d'audit publiés sur le site Internet de l'ISC par rapport à l'ensemble des rapports d'audit adoptés.
- Part des recommandations d'audit acceptées et mises en œuvre par les entités contrôlées.
- Part des rapports d'audit établis en temps voulu<sup>59</sup>.
- Degré d'utilisation des normes par l'ISC pour garantir un travail d'audit de qualité.

---

<sup>59</sup> Cette « ponctualité » est mesurée en comparant le nombre de rapports de l'ISC adoptés en temps voulu (c'est-à-dire dans les délais individuels impartis par les règles internes de l'ISC) et le nombre total de rapports prévus pour l'année.