

Introduction : Vers une bonne gouvernance publique intégrée

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

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

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

Pourquoi élaborer un Cadre d'action ?

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

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

leur permettant de réagir de façon efficace face aux récentes évolutions politiques et technologiques. Les défaillances en matière de gouvernance publique résultent d'une conception inadéquate et d'une piètre gestion des institutions et des instruments et outils de gouvernance, qui empêchent les États d'atteindre les objectifs définis pour leur territoire et ses citoyens (Meuleman, 2018^[31]). Ainsi, il ressort du rapport de l'OCDE consacré à la gouvernance de la croissance inclusive (2016^[41]) que les défaillances en matière de gouvernance peuvent se traduire par une forte proportion d'emplois informels, un accès limité à l'éducation et l'absence de filets de sécurité formels – qui sont autant de vecteurs d'inégalités. Dès lors, d'importants moyens financiers sont nécessaires pour résoudre les problèmes à grand renfort de réformes ou pour atténuer les dommages causés. Les défaillances en matière de gouvernance sont donc susceptibles d'affaiblir la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics.

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

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

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

Aux origines du Cadre

Depuis plus d'une décennie, et notamment depuis la crise économique de 2008, l'OCDE, par l'intermédiaire de son Comité de la gouvernance publique et de son Comité de la politique de la réglementation, observe les grands défis qui se posent aux administrations nationales et infranationales en matière de gouvernance publique, et en rend compte. Ce faisant, l'Organisation a accumulé une masse considérable de connaissances émanant des pays Membres et des pays Partenaires, dont elle a tiré de précieux enseignements quant aux solutions ayant effectivement permis de relever ces défis et celles ayant donné des résultats décevants. Dans de nombreux domaines de la gouvernance publique, l'OCDE a inscrit les principes et les bonnes pratiques émergents de ce socle de connaissance dans plusieurs instruments juridiques relatifs à la gouvernance publique¹. Ces instruments énoncent les principes et les bonnes pratiques en matière de gouvernance publique par grandes thématiques – étant entendu qu'ont été reprises dans ces instruments les pratiques qui, selon les données d'observation émanant des différents pays, semblent les plus efficaces pour relever les défis qui se posent dans les domaines en question (Graphique 0.1).

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



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

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

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

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

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

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

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

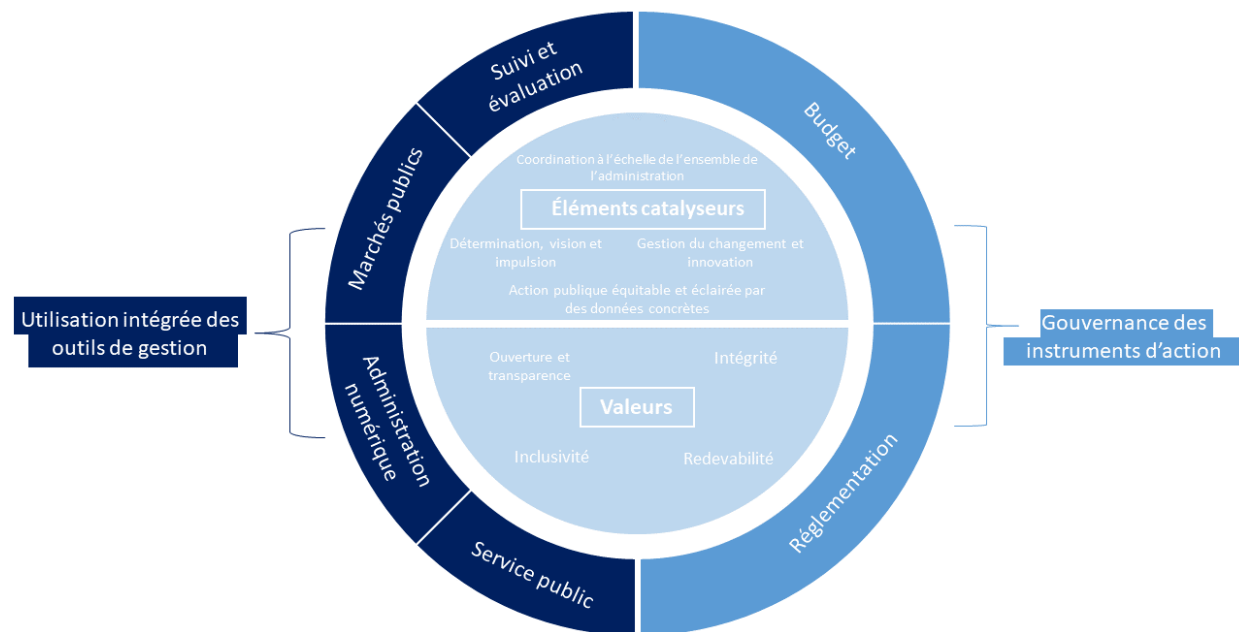
On entend par « bonne gouvernance publique » l'ensemble de règles, procédures, pratiques et interactions, formelles ou informelles, s'exerçant au sein de l'État et entre l'État, les institutions non étatiques et les citoyens, qui encadre l'exercice de l'autorité publique et la prise de décision au service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

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

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

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

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



Source : graphique élaboré par les auteurs.

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

Comment fonctionne le Cadre ?

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

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

Concrètement, le Cadre devrait être utilisé :

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

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

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

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

Ce que le cadre n'est pas...

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

Les prochaines étapes

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

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

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

Références

- Commission européenne (2017), *Toolbox 2017 edition - Quality of Public administration*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2767/483489>. [71]
- Meuleman, L. (2018), *Metagovernance for sustainability : a framework for implementing the Sustainable Development Goals*, Routledge. [3]
- Nations Unies (2018), *Principes de gouvernance efficace au service du développement durable*, Conseil économique et social, Documents officiels, 2018, Supplément n° 24, E/2018/44-E/C.16/2018/8, para. 3. [6]
- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [1]
- OCDE (2017), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en>. [2]
- OCDE (2016), *The Governance of Inclusive Growth*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en>. [4]
- SIGMA, *Principes d'administration publique*, Éditions OCDE, Paris (2017), <http://www.sigmaweb.org/publications/Principes-ENP-%20Overview-Fr.pdf> (consulté le 4 octobre 2019). [5]

Note

¹ Au total, 17 recommandations du Conseil de l'OCDE et une déclaration relèvent du champ de compétence du Comité de la gouvernance publique et/ou du Comité de la politique de la réglementation. On trouvera la liste complète à l'adresse :

<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments?mode=advanced&committeelds=863,7497&dateType=adoption>.



Extrait de :

Policy Framework on Sound Public Governance Baseline Features of Governments that Work Well

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2021), « Introduction : Vers une bonne gouvernance publique intégrée », dans *Policy Framework on Sound Public Governance : Baseline Features of Governments that Work Well*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/7d0e86f6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.