



**Université Paris 1  
Ecole nationale d'administration**

**Master « Relations internationales et Actions à l'Étranger »  
Parcours « Administration publique et Affaires Internationales »**

## **La coopération internationale du SGG**

**Sous la direction de  
M. Sami MAKKI**

**Maître de conférences contractuel, Sciences Po Lille  
Responsable M1/M2 "Stratégie, intelligence et gestion des  
risques"**

**Chercheur associé CERAPS (UMR CNRS 8026), Lille  
Chercheur associé CEAf/EHESS. Paris**

**Soutenu par  
Haroon MANNANI**

**CIP Promotion Lucie Aubrac (2012-2013)**

## Remerciements

Tout d'abord, je voudrais remercier Monsieur Sami MAKKI, mon tuteur de mémoire qui m'a aidé et orienté vers des axes pertinents tout au long de la rédaction de celui-ci.

Je voudrais remercier chaleureusement Monsieur Gérard CONTREPOIS, chef du département de l'activité normative du SGG, Monsieur Pascal PETITCOLLOT, chef du service de documentation du SGG, Monsieur Philippe FABRE, chef du département de la qualité du droit du SGG, Monsieur Patrice BUREL, conseiller de coopération internationale du SGG, pour avoir consacré de leur temps à mes questions sur la problématique de ce mémoire, et cela tout au long de mon stage et même après.

Je voudrai remercier aussi Monsieur Bernard BAJOLET, ancien ambassadeur de France en Afghanistan, et mon ancien collègue, Monsieur Olivier HUYNH-VAN, directeur-adjoint du SCAC de l'ambassade de France en Afghanistan, qui ont partagé leur connaissance et leur expérience sur le fonctionnement de l'OAA et du prochain projet de coopération avec le centre de Gouvernement afghan.

Enfin, je voudrais remercier les responsables du « pôle Master » de l'ENA pour leur suivi et leur encadrement.

## ACRONYMES

CC : Conseil Constitutionnel

CCEN : Commission consultative d'évaluation des normes

CE : Conseil d'Etat

CIMAP : Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique

CJA : Conseillers juridiques des administrations (Maroc)

ENA : Ecole nationale d'administration

FSP : Fonds de solidarité prioritaire

JORF : Journal officiel de la République française

MAE : Ministère des affaires étrangères

OAA : Office of Administrative Affairs and Council of Ministers Secretariat afghan

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

PM : Premier ministre

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PR : Président de la République

PTG : Programme du travail gouvernemental

QPC : Question prioritaire de Constitutionnalité

RIM : Réunion interministérielle

SCAC : Service de coopération et d'action culturel

SGG : Secrétariat général du Gouvernement

SOLON : Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives

UE : Union Européenne

## Sommaire

<b>Remerciements</b> .....	2
<b>Acronymes</b> .....	3
<b>Sommaire</b> .....	4
<b>Introduction</b> .....	5
Partie I : Coordination pluridisciplinaire du SGG.....	8
A – La coordination interministérielle dématérialisée.....	8
B – Animation, coordination et évaluation des travaux interministériels des textes législatifs et réglementaires.....	13
Partie II : Le savoir-faire expérimental du centre de Gouvernement français intéresse les pays à l'échelle internationale.....	21
A – Illustration et analyse de la coopération entre le SGG français et marocain.....	22
B – Le savoir-faire français à l'octroi de l'OAA.....	25
<b>Propositions</b> .....	31
<b>Conclusion</b> .....	35
<b>Bibliographie</b> .....	36
<b>Annexe</b> .....	39

## INTRODUCTION

A l'approche des traditionnelles vacances d'été « les membres du Gouvernement sont priés de rester joignables et prêts à rentrer à Paris, si nécessaire »<sup>1</sup>. « En cas d'escapades hors UE, les ministres devront informés, le SGG, qui vérifiera, en liaison avec le Quai d'Orsay, la compatibilité de la destination choisie avec la politique de la France »<sup>2</sup>. En effet, le SGG a toujours assuré la coordination dans le travail gouvernemental. Il est une administration pérenne de l'État, qui coexiste avec le cabinet du PM. Le SGG est une organisation « iceberg » de la République française que le grand public ignore. Autrement dit, ses activités sont très peu visibles du point de vue du monde extérieur alors qu'il détient un rôle crucial et très confidentiel. C'est une institution permanente mais récente qui dispose d'un savoir-faire expérimental<sup>3</sup> approuvé.

La création du SGG discrète, dans l'article 23 de la loi de finance du 24 décembre 1934<sup>4</sup>, puis dans le décret d'application du 31 janvier 1935, ne s'observe qu'à la lumière des crédits alloués au recrutement de chargés de mission. Le décret précise que l'un de ces fonctionnaires prend le titre de « Secrétaire général de la Présidence du Conseil »<sup>5</sup>. La création du SGG, il y a 75 ans, reste récente à l'échelle d'autres institutions françaises plus anciennes. En revanche, il est important de constater qu'une fois mis en place, le SGG s'est distingué par une surprenante stabilité. La raison en est simple : devenu coordinateur des politiques gouvernementales et des rapports interministériels, le SGG a garanti la continuité de l'État et a acquis un savoir-faire important dans la gestion du travail gouvernemental.

### Les enjeux de notre sujet

Le SGG joue un rôle primordial dans la coordination, l'animation, l'adoption et la publication des textes législatifs et réglementaires du gouvernement. Il reçoit tous les textes pour publication au JORF en format papier et numérique. C'est pourquoi, l'application

---

<sup>1</sup> Fabienne CPSNAY, « Des vacances light pour les ministres », Europe1, 13 juin 2013.

<http://www.europe1.fr/Politique/Des-vacances-light-pour-les-ministres-1551029/>

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Le SGG est chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale dont les missions peuvent se décomposer en quatre rubriques : l'organisation du travail gouvernemental et le respect des procédures ; le conseil juridique du Gouvernement ; la formation d'un nouveau Gouvernement ; la supervision des services du PM. En assurant les missions précitées, le SGG a acquis une expertise considérable. Le SGG est au cœur de la coordination du travail gouvernemental. Il est au sommet des travaux de la coordination interministérielle. Il fait le point entre le cabinet du PM et les ministres membres du Gouvernement. De ce fait, il a piloté la réalisation des grands projets de réformes à différente époque d'où il a acquis un savoir-faire expérimental. La dernière réforme au cœur même du SGG était la réalisation du projet SOLON. Le SGG a réalisé ce projet expérimental d'e-Gouvernement avec un grand succès. Ce projet expérimental de dématérialisation est l'un de volet important de la coordination interministérielle du SGG. C'est également l'un de projet important de la réforme numérique réussite de l'Etat. C'est par sa position hiérarchique privilégiée et sa pluridisciplinarité qu'il est le plus indiqué pour gérer les différentes situations.

<sup>4</sup> Loi de finance pour 1935, Titre III, article 23, « Le ministre chargé de la présidence du conseil a sous sa direction : les services administratifs de la présidence du conseil [...] » JORF, lois et décrets, 25 décembre 1934.

<sup>5</sup> JORF, lois et décrets, 2 février 1935.

SOLON<sup>6</sup> est l'outil principal d'échange dématérialisé d'e-Gouvernement entre le SGG et les autres institutions françaises. Le SGG détient un savoir-faire expérimental dans la réforme de l'État et il est prêt à exporter à l'international car la dimension expérimentale de ce savoir-faire a été validée avec succès.

Depuis quelques années, le modèle de centre de Gouvernement français intéresse de plus en plus d'autres pays. Ces pays s'intéressent au modèle de la coordination interministérielle, de l'étude d'impact des textes, de la simplification des normes, de l'e-Gouvernement assuré par l'application SOLON et du fonctionnement administratif du SGG. Des projets concrets de coopération avec le Maroc, la Palestine et la Côte d'Ivoire ont déjà vu le jour. Un nouveau projet de coopération est en vue de réalisation avec l'Afghanistan dans un futur proche. Suite à l'appel des pays intéressés, le SGG mène directement des coopérations avec ceux-ci. Le MAE, le principal moteur de la coopération internationale française, assure le bon déroulement du projet avec le pays demandeur.

### **Etat de l'art**

Pour la rédaction de présent mémoire, nous nous sommes naturellement appuyés sur les travaux réalisés par MM. Guy CARCASSONNE, Serge LASVIGNES et Renaud DENOIX DE SAINT MARC. Leurs éclaircissements approfondis sur le SGG nous ont été très utiles. Les différents rapports officiels ont été également riches d'éléments pertinents. Les divers ouvrages ont nourri notre réflexion sur différents axes du SGG français mais aussi le fonctionnement des institutions afghanes. Nous pensons plus particulièrement aux travaux réalisés par MM. QUERMONNE Jean-Louis, professeur en sciences politiques à l'IEP de Grenoble, Sayed Qassem RISHTYA et FAZELLY Kacem, grands connaisseurs de l'Afghanistan, Philippe DROZ-VINCENT, le spécialiste du Moyen-Orient, et DORRONSORO Gilles, spécialiste de l'Afghanistan et de la Turquie contemporains. Enfin, nous avons appréciés les conseils et orientations pertinents de notre titulaire de mémoire, Monsieur Sami MAKKI, historien, sociologue et chercheur en sciences humaines et sociales.

### **Méthodologie**

Notre méthodologie repose sur trois dispositifs :

Premièrement, une étude approfondie de références académiques, de textes législatifs et réglementaires, et de diverses études réalisées par l'UE et l'OCDE en la matière.

---

<sup>6</sup> A la demande du SGG, la première version de l'application SOLON a été réalisée par la société SAP en 2007. Elle a été remplacée par SOLON II conçue par la société SWORD en 2012.

Deuxièmement, notre travail s'est construit sur les informations recueillies lors des entretiens déjà réalisés avec différents agents du SGG<sup>7</sup> ainsi que les observations faites pendant le stage.

Troisièmement, dans la deuxième partie de notre mémoire, notre méthodologie s'appuie sur l'exploitation de documents institutionnels originaux, notamment sur le rapport du SGG français effectué sur le SGG marocain ainsi que son plan d'action, le rapport du SGG fait sur l'OAA, les informations recueillies auprès du SCAC.

### **Problématique générale et plan du mémoire**

En premier lieu, nous exposerons le modèle de coordination interministériel sur différents niveaux à travers les méthodes appliquées par le SGG (I). Nous développerons différents domaines pour démontrer le rôle du SGG dans le fonctionnement de l'e-Gouvernement, mais aussi dans la coordination, l'organisation, l'animation et l'évaluation des textes législatifs et réglementaires. Notre objectif sera de montrer de manière claire et précise le modèle de coordination du SGG dans l'élaboration et la finalisation des textes législatifs et réglementaires mais aussi dans d'autres tâches gouvernementales.

Nous tenterons de développer notre problématique dans les deux parties pour démontrer si « **le savoir-faire expérimental français du modèle de coordination interministériel<sup>8</sup>, est exportable aux pays étrangers et dans ce but nous analyserons la politique de coopération internationale du SGG** ».

En second lieu, nous nous appuierons d'abord sur le cas concret du projet de coopération entre les SGG français et marocain (II). Ensuite, nous analyserons le prochain projet de coopération entre le SGG et l'OAA, que nous enrichirons d'une brève approche comparative entre les institutions susmentionnées. Cela pour expliquer le fonctionnement de l'OAA mais aussi de démontrer les tentatives échouées des Etats-Unis pour la modernisation des institutions administratives afghanes dont le centre de Gouvernement<sup>9</sup> afghan. Nous éclaircirons également le système juridique afghan (romano-germanique) qui est contraire au modèle Common Law (imposé par les américains depuis 2001)<sup>10</sup>. Enfin, nous formulerons des propositions qui seront peut-être intégrées dans le futur projet de coopération entre le SGG et l'OAA.

---

<sup>7</sup> Voir l'annexe I sur la liste des entretiens.

<sup>8</sup> Harmonisation entre tous les actes des ministères de manière à en faciliter le fonctionnement et le succès. Etant le chef de file, le SGG assure cette harmonisation entre diverses administrations de l'Etat.

<sup>9</sup> « Le terme de Centre de gouvernement désigne l'organe ou groupe d'organes qui apporte un soutien direct et des conseils au Chef du gouvernement et au Conseil des ministres ». « *Analyse comparative des Secrétariats du Gouvernement dans les pays de l'OCDE* », Rapport de l'OCDE, août 2004, p.3.

<sup>10</sup> BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, le Harmattan, Paris, 2002.

## **Partie I : Coordination pluridisciplinaires du SGG**

Ici, nous développerons les différents volets de la coordination du SGG (A). Dans un premier temps, nous exposerons la coordination dématérialisée du SGG à travers l'application SOLON dans différents contextes des tâches gouvernementales. Dans un deuxième temps, nous évoquerons le rôle du SGG dans l'animation, la coordination et l'évaluation des travaux interministériels, des textes législatifs et réglementaires, les études d'impact de ces textes et la simplification des normes. Le SGG fait tourner la machine administrative de l'État mais aussi il réalise et pilote des réformes importantes

Le SGG est compétent pour tout texte publié au JORF, ainsi que pour un nombre important d'autres normes telles que les circulaires, directives et arrêtés ministériels. Il sera donc question de mettre en lumière ce rôle de coordinateur<sup>11</sup> du SGG dans cette gigantesque tâche gouvernementale (B). À travers les descriptions et analyses faites dans cette partie, nous révélerons le savoir-faire expérimental du SGG et montrerons son rôle promoteur de l'expertise française à l'international.

### **A – La coordination interministérielle dématérialisée**

Le SGG a expérimenté différents projets de réformes numériques pour réaliser un système efficace de coordination interministérielle dématérialisée. De ce fait, il a développé plusieurs systèmes pour pouvoir mener une meilleure coordination interministérielle et publier des textes législatifs et réglementaires. C'est en 2007, que le projet concret de la coordination dématérialisée a vu le jour. Le SGG a pu développer un outil d'échange efficace, l'application SOLON, qui a pour ambition la réforme de l'État en matière d'e-Gouvernement, et qui a permis de moderniser l'administration et la rendre plus efficace.

#### **1.1. La coordination en vue d'élaboration des textes**

Plus qu'un contrôle des textes, le SGG a une véritable mission de cohésion et de coordination des différents acteurs. Ses différents services suivent à travers SOLON (e-Gouvernement) toutes les étapes d'un projet de loi (création, coordination, préparation, vérification, contrôle renforcés et supervision) de sa création par le ministère porteur, jusqu'à son dépôt au Parlement. Pour cela, ils organisent et coordonnent les RIM durant lesquelles les

---

<sup>11</sup> Le Guide de Légistique, élaboré conjointement par le CE et le SGG montre réellement le rôle de coordinateur du SGG, qui détient aussi un rôle moteur dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires du Gouvernement.



acteurs travaillent ensemble sur le projet de loi en question. Ainsi, le SGG intervient lors de sept étapes : calendrier prévisionnel ; vérification de l'opportunité politique et de la nécessité juridique ; concertation interministérielle (arbitrages) ; respect des procédures (consultations, forme) ; saisine du Conseil d'État ; débats avec le Gouvernement suite à l'avis du Conseil d'État ; recueil des contreseings et inscription du texte à l'ordre du jour du Conseil des ministres.

## **1.2. La publication des normes juridiques**

La fonction majeure du SGG consiste à surveiller l'édition des normes juridiques. Il reçoit tous les textes pour publication au JORF. Le SGG en a le monopole absolu ; il en est en quelque sorte « le rédacteur en chef » du JORF. C'est une mission très importante, car toute application d'une norme nécessite sa publication. Celle-ci rend le texte opposable et fait courir les délais juridiques (contentieux, par exemple). Le site du JORF<sup>12</sup> permet de consulter le « JO électronique authentifié » depuis le 2 juin 2004, et les documents administratifs depuis le 13 avril 2006. Pour améliorer les délais et diminuer la charge de travail sur la production législative, le décret 2004-617 du 29 juin 2004<sup>13</sup> relatif aux modalités et effets de la publication sous forme électronique de certains actes administratifs au JORF, a été pris.

## **2. L'e-Gouvernement, la dématérialisation et le rôle de SOLON**

L'administration française a dû s'adapter à l'arrivée des nouvelles technologies, en menant les réformes adéquates. Déjà, les ordinateurs avaient changé la méthode de travail au sein de l'administration. Ensuite, l'internet et la messagerie avaient permis l'amélioration des échanges entre les institutions de l'État, mais aussi les échanges internes des organisations. L'une des réformes les plus efficaces de l'État est celle de la dématérialisation assurée par l'e-Gouvernement. En renforçant ses capacités technologiques, l'État a su moderniser son administration. Voici ses différentes actions.

### **2.1. L'e-Gouvernement : une réforme efficace de l'État**

Les nouvelles technologies semblaient a priori permettre une meilleure diffusion des règles de rédaction et de cohérence des textes. Le SGG, depuis de nombreuses années, a fortement œuvré dans le domaine des nouvelles technologies, notamment l'e-Gouvernement. Si l'accès au droit par l'informatique n'est pas encore assez développé pour permettre réellement une modification profonde des comportements lors de la production des normes, il

---

<sup>12</sup> [www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)

<sup>13</sup> Décret n° 2004-617 du 29 juin 2004 relatif aux modalités et effets de la publication sous forme électronique de certains actes administratifs au Journal officiel de la République française, JORF n°150 du 30 juin 2004.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000251233&dateTexte=&categorieLien=id>

a, en tout cas, permis au droit français de s'ouvrir sur l'extérieur, et notamment, sur les citoyens. Le SGG a commencé par établir des bases de données juridiques, d'abord par le minitel (36-15 JOEL), cherchant notamment à établir des possibilités de recherche thématiques. Puis il a créé le fichier informatique LEX, qui permit de mettre en lien les textes d'application, de modification et d'abrogation. L'action du SGG a vraiment marqué les esprits grâce à la création du site Légifrance<sup>14</sup>. Il est également la principale porte de communication du SGG. Son Guide de Légistique y est présent, ainsi que des dossiers d'actualité et des rapports. Il a profondément changé la relation des citoyens et de l'État de droit. Le droit est devenu plus accessible.

Dans son rapport de 2010, élaboré conjointement avec la Commission Européenne, l'OCDE précise que « l'e-Gouvernement est le mécanisme essentiel de la simplification de l'administration pour les usagers (des citoyens, des entreprises, des associations). Il a également amélioré l'accessibilité et la qualité des services publics en France »<sup>15</sup>. L'e-Gouvernement est un appui considérable pour une meilleure législation à la portée de tous les usagers. L'État a entrepris des réformes de la dématérialisation pour renforcer l'e-Gouvernement, car l'évolution de la société et des nouvelles technologies sont devenues plus importantes. Les réformes dans le domaine de la dématérialisation sont aussi des besoins dans les autres pays. La France pourrait donc partager son expertise en la matière.

Avec l'élargissement des nouvelles technologies, sans doute, de plus en plus d'usagers se réfèrent au JORF en ligne pour consulter des textes juridiques d'où l'efficacité de la réforme de dématérialisation. Celle-ci, a également changé la façade de l'administration française et a amélioré l'accès au droit des citoyens. Elle a également facilité le travail des agents par le biais de l'e-Gouvernement. Désormais la plupart des agents utilisent l'e-Gouvernement pour organiser, préparer, coordonner, animer, évaluer l'ensemble des activités du Gouvernement.

## **2.2. La nécessité de la dématérialisation**

Au début des années 2000, l'État a constaté la forte nécessité de réforme dans le domaine de la dématérialisation. Le 4 novembre 2004, l'école de droit de la Sorbonne avait organisé une conférence sur la dématérialisation. D'après l'intervenant (voir la note de bas de

---

<sup>14</sup> Le service public de la diffusion du droit par l'Internet créé par un décret du 7 août 2002. Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet, JORF du 9 août 2002. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000413818&dateTexte=&categorieLien=id>

<sup>15</sup> « *Better regulation in Europe : France* », Rapport de l'OCDE, 2010, p.43.

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706677.pdf>

page 12), la réforme de la dématérialisation avait pour intérêt : « 1. La dématérialisation a des effets directs : immédiateté / fiabilité des transmissions ; gain de temps dans le chaînage des opérations. 2. Elle a des effets induits : meilleures possibilités d'archivage ; vérifications facilitées ; consultation à tout moment des états antérieurs. 3. Elle ouvre la possibilité de produits dérivés : tableaux de bord ; états de synthèse divers. 4. Elle passe par une formalisation dont les conséquences sont complexes (cela peut être aussi bien perçu comme une contrainte nouvelle que comme une garantie de rigueur). 5. Elle impose d'analyser le chaînage traditionnel des opérations, de le démonter puis le remonter, non sans l'avoir, le cas échéant, simplifié. 6. Elle conduit nécessairement à s'interroger sur la répartition des responsabilités et peut nous amener à remettre en question la chaîne hiérarchique. 7. Cette démarche est enfin à relier à la démarche « qualité de la réglementation » : chartes ministérielles ; mise au point d'indicateurs »<sup>16</sup>.

La dématérialisation, en vue de former un meilleur système d'e-Gouvernement, s'est réalisée en plusieurs étapes dont la création et le développement de l'application SOLON. Dématérialiser la production normative permet de réaliser immédiatement des gains de productivité. La réforme de la dématérialisation a connu des résistances et des réticences des agents, mais elle a pu, avec le temps, trouver sa place et a démontré son efficacité. Le SGG a été mandaté pour développer un outil efficace d'e-Gouvernement dans le domaine de la coordination entre différentes institutions françaises.

### **2.3. L'application SOLON**

Depuis sa mise en place, SOLON a apporté un changement important et efficace dans l'administration. Grâce à lui, les délais de traitement des textes ont été réduits de manière considérable. Désormais, la transmission des textes législatifs et réglementaires par SOLON est plus sûre et la communication électronique interne des institutions est devenue plus efficace. Il a apporté une modernisation dans l'administration. Aussi, il a créé une meilleure circulation des textes internes. Le SGG a installé le système avec succès dans tous les ministères français.

Selon *la gazette de service public*, « SOLON est basé sur une application de Records Management ou *gestion des archives intermédiaires et courantes* développée par la société SAP et dotée des fonctionnalités suivantes : base de données ; *Workflow* ; gestion électronique

---

<sup>16</sup> "La dématérialisation des procédures d'élaboration des textes à publier au JORF", intervenant Philippe BELIN, chargé de mission auprès du Directeur au Secrétariat général du Gouvernement, 4 novembre 2004.

<http://www.univ-paris1.fr/diplomes/master-droit-du-numerique/bibliotheque-numerique-du-droit-de-ladministration-electronique/administration-electronique/projet-solon-systeme-dorganisation-en-ligne-des-operations-normatives/>

des documents ; moteur de recherche ; annuaire des contributeurs (LDAP) ; mise en forme des projets de texte et outils de *reporting* »<sup>17</sup>. Toujours d'après celle-ci, en 2008, 90 % des textes parus au JORF sont traités par le canal SOLON »<sup>18</sup>. C'est grâce à l'efficacité de cet outil d'échange que le SGG marocain s'est montré très intéressé pour s'inspirer du modèle français de la dématérialisation. La réalisation du projet SOLON est l'un des volets de coopération avec le Maroc (partie II).

### **3. La mission du SGG dans la préparation du PTG et l'organisation des conseils des ministres**

Etant le principal conseiller juridique du Gouvernement, le SGG est en charge de préparer le PTG et les conseils des ministres. Il est en tête de file des ministères pour élaborer, conjointement avec le cabinet du PM, les programmes susmentionnés. Il coordonne et prévoit le volet juridique de ces programmes alors que le cabinet du PM détermine leurs opportunités politiques.

#### **3.1. Elaboration du PTG**

Lorsqu'un nouveau Gouvernement est formé, il entreprend de grands engagements politiques que les ministres doivent ensuite rationaliser. Cet effort est marqué, d'une part par le choix des réformes à conduire, et d'autre part, par un calendrier prévisionnel (PTG de six mois) à établir. Lors de cette période préliminaire un dialogue s'engage entre le SGG, le cabinet du PM, et le Secrétaire général de la présidence de la République. Cela pour suivre un engagement politique, si le PM décide qu'une loi doit être prise dans un an, le SGG, en partenariat avec les ministères concernés, établit un calendrier prévisionnel comportant l'ensemble des étapes obligées du texte. C'est depuis la présidence de Valéry Giscard d'Estaing qu'est prévue une programmation sur six mois des différentes politiques à mener. Depuis quelques années, la gestion des ressources administratives et budgétaires se fait selon des plans pluriannuels<sup>19</sup>. Le Secrétaire général du Gouvernement réunit, tous les six mois, les ministères pour élaborer le PTG. Lors de cette réunion, le représentant de chaque ministère communique le nombre et la nature des projets de loi que prévoit son ministre. En fonction du nombre de textes et des priorités exprimées par le ministère porteur de projet de loi ou l'indication du cabinet du PM, le Secrétaire général du Gouvernement prépare le PTG

---

<sup>17</sup> La gazette de service public, n° 29, février 2008.

<http://www.service-public.fr/gazette/2008/fevrier-2008/>

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Sous l'impulsion, et de la Révision Générale des Politiques Publiques, et de la Loi Organique relative aux Lois de Finance.

prévisionnel. C'est la première étape de la coordination interministérielle d'un projet de loi entre le SGG et les ministères.

Différents ministères se dotent de plus en plus de services juridiques du SGG et ils continuent de faire appel aux services de Matignon. C'est lors de la coordination interministérielle que l'on apprécie davantage l'ampleur de la tâche d'activités gouvernementales du SGG. Il est un conseil, et même un pouvoir juridique, par sa possibilité d'orienter et parfois d'impulser des décisions ou des réformes, il est surtout le service administratif omniprésent à tout instant de l'élaboration d'un texte, depuis l'idée du ministre jusqu'à la promulgation du texte. Ce statut privilégié a permis au SGG d'acquérir un savoir-faire expérimental dans différents domaines qui attirent les pays étrangers (voir partie II).

### **3.2. Organisation des conseils des ministres**

Le Secrétaire général du Gouvernement avec ses collègues déterminent une proposition d'ordre du jour<sup>20</sup> des 5 prochains conseils des ministres au niveau du SGG en fonction de l'état d'avancement des textes<sup>21</sup>. Le Secrétaire général du Gouvernement voit, chaque lundi, le PR, et lui propose un projet d'ordre du jour du conseil des ministres (ordre du jour du conseil des ministres du mercredi qui suit, mais aussi les ordres du jour des conseils qui viennent huit et quinze jours après). Les deux derniers ordres du jour sont moins définitifs que le premier, mais ils sont indispensables, car ce délai est nécessaire aux ministres pour préparer leur intervention.

Le modèle de la coordination interministérielle du SGG à travers les procédures précitées, est un outil efficace à exporter à l'étranger. Le savoir-faire de la préparation du PTG et des conseils des ministres, est un volet incontournable des projets de coopération.

## **B – Animation, coordination et évaluation des travaux interministériels des textes législatifs et réglementaires**

Le SGG s'assure du bon déroulement du travail gouvernemental. De ce fait, il organise des RIM, arbitre certaines réunions, saisit le CE, prépare des textes ainsi que leurs études d'impact et assure la coordination entre différentes institutions pour simplifier la tâche gouvernementale.

---

<sup>20</sup> Seulement, les parties A (textes) et C (communications des ministres). La partie B (les nominations à des hautes fonctions) est élaborée avec le Cabinet du PM.

<sup>21</sup> Le directeur du cabinet du Secrétaire général du Gouvernement et le chef du secteur de textes en conseil des ministres et contentieux prépare l'élaboration de programme de l'ordre du jour des prochains conseils des ministres. Ces derniers s'assurent d'abord de l'état d'avancement des textes auprès des institutions concernées (CE pour les projets de loi, ministère porteur d'un décret, etc).

### **1.1. L'arbitrage interministériel**

Le SGG est un auxiliaire du travail gouvernemental, car lors de l'élaboration d'un texte, ce dernier, organise de nombreuses « rencontres »<sup>22</sup> interministérielles. Le SGG y assure la plupart du temps le rôle du secrétariat du Gouvernement. Les convocations, la programmation, le sujet débattu, le choix des participants, et le compte rendu sont intégralement décidés et rédigés par le SGG. Le compte rendu de décisions prises lors des RIM est inscrit sur un papier de couleur bleue. Or, le « monopole du bleu » est l'un des pouvoirs les plus importants du SGG.

### **1.2. Les RIM**

Chaque texte élaboré est étudié du point de vue de la constitutionnalité. Le SGG organise des RIM en convoquant les services techniques, juristes ou membres du cabinet des ministères concernés. Lors d'une RIM, l'aspect juridique (les contentieux, la saisine du Conseil d'État, etc.) d'un texte est abordé. L'objectif est de trouver un accord entre ministères sur le texte en élaboration. La gestion des RIM est une expertise importante du SGG à l'exportation internationale. Le centre de Gouvernement français a acquis un savoir-faire important en la matière et il peut rayonner à l'étranger en appliquant cette expérience dans les contextes de coopérations.

### **1.3. La question prioritaire de constitutionnelle et les contentieux**

Le SGG est également en charge de faire la coordination entre différentes institutions en ce qui concerne la QPC (le suivi des QPC au CE et au CC). Le SGG assure également la coordination entre les ministères et les intéressés concernant les contentieux (le SGG traite environ 400 contentieux par an).

### **1.4. La saisine du CE**

Le SGG a le monopole de la saisine du CE. Il vérifie que les textes ne contiennent pas des motifs grossiers d'inconstitutionnalité. Également, il vérifie avant la saisine de Conseil d'État qu'il aura toute la matière requise pour examiner le texte dans les meilleures conditions. Le SGG défend également le projet de loi devant la formation administrative du CE. Cette défense est essentielle et elle a pour objective d'éclairer le CE, et pour permettre de préserver au mieux la rédaction gouvernementale. Le SGG a la charge de coordonner la défense du projet, et surtout, de faire respecter les arbitrages rendus précédemment par le Premier ministre lors de la phase interministérielle.

---

<sup>22</sup> Ces rencontres peuvent être des réunions de travail, rendez-vous, séminaires ou déjeuners de travail.

## **1.5. Le déroulement de RIM au CE**

Le rapporteur du CE ne s'intéresse pas à la partie de l'opportunité du projet de loi, mais plutôt à la partie juridique. Le texte nécessite une réflexion globale et une relecture dans sa totalité. Les observations et les conseils du rapporteur sur le projet de loi sont importants pour le Gouvernement pour mieux défendre son projet au Parlement. Le SGG coordonne les travaux entre différents ministères au préalable pour l'organisation d'une réunion.

## **2. Études d'impact des textes législatifs**

L'étude d'impact d'un projet de loi n'est pas un exposé des motifs enrichi. L'étude d'impact est basée sur la démarche d'évaluation préalable et a pour objectif d'améliorer la qualité d'un texte. Il a pour but de mieux éclairer le Parlement sur la portée des réformes envisagées par le Gouvernement. Il constitue également un outil d'aide à la décision politique.

### **2.1. Etude d'impact un principe constitutionnel**

L'une de tâche primordiale du SGG nécessitant éminemment d'énergie de ses agents est l'élaboration d'étude d'impact. La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009<sup>23</sup> relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution stipule ainsi dans son article 8 : « les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact ». Cependant, le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution ne mentionnant que les conditions de présentation des projets de loi, la réalisation d'une étude d'impact ne s'impose ni pour les propositions de loi, ni pour les amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire, ni pour les projets d'ordonnances de l'article 38 ou 74-1 de la Constitution<sup>24</sup>.

### **2.2. L'objectif de l'étude d'impact**

L'étude d'impact d'un texte a pour objectif de fournir une évaluation préalable complète, objective et factuelle de la réforme envisagée. Elle n'est ni un exercice formel de justification *a posteriori* d'une solution prédéterminée, ni une appréciation technocratique de l'opportunité d'une réforme substituant la décision politique. Il s'agit d'une méthode destinée à éclairer les choix possibles, en apportant au Gouvernement et au Parlement les éléments d'appréciation pertinents : nature des difficultés à résoudre, avantages et inconvénients des options possibles en fonction de l'objectif poursuivi, évaluation détaillée des conséquences qui peuvent être

---

<sup>23</sup> La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JORF n°0089 du 16 avril 2009.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&dateTexte=&categorieLien=id>

<sup>24</sup> Décision du CC n°2009-579 DC du 9 avril 2009.

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009-579-dc/decision-n-2009-579-dc-du-09-avril-2009.42539.html>

raisonnablement attendues de la réforme pour chacune des catégories de personnes concernées et pour les administrations elles-mêmes.

### **2.3. L'élaboration d'étude d'impact**

Le travail d'évaluation préalable d'étude d'impact a vocation à se poursuivre tout au long du processus normatif afin d'affiner l'analyse des effets prévisibles, prendre en compte les apports de la concertation et préparer au mieux la mise en œuvre de la réforme. Dans le cas où la formalisation d'un document d'évaluation préalable est requise pour un projet de texte réglementaire, arrêté ou décret, la réalisation de ce document appartient naturellement au ministère porteur du projet. Concernant les projets de loi, suivant la circulaire du PM du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle, la réalisation de l'étude d'impact, de même, relève au premier chef du ministère ayant pris l'initiative de la réforme. Toutefois, ce document engage alors l'ensemble du Gouvernement et doit être élaboré collégialement avec les autres ministères concernés.

La première phase de l'élaboration d'une étude d'impact est celle du cahier des charges. Elle est mise en œuvre dès que le principe d'un nouveau projet de loi est envisagé, au plus tard lorsque le texte est pris en compte dans la programmation semestrielle du travail gouvernemental. Le ministère porteur doit alors prendre l'attache du Secrétariat général du Gouvernement pour lui transmettre un document d'orientation, qui présente la nature de la réforme envisagée et le type d'incidences qui peuvent en résulter. Sur cette base, le Secrétariat général du Gouvernement élabore, conjointement avec les services concernés, un cahier des charges.

### **2.4. L'animation des travaux d'étude d'impact**

Au sein du SGG, le département de la qualité du droit est en charge du suivi, de l'évaluation, de la coordination et de l'animation des études d'impact entre différents ministères mais aussi au CE. Ledit département assure la coordination interministérielle de la préparation des études d'impact qui doivent accompagner les projets de loi, avant leur transmission au CE et au Parlement, en contribuant à l'enrichissement et à la diffusion de la méthodologie correspondante. De ce fait, le département de la qualité du droit organise des réunions de travail d'étude d'impact.

### **2.5. Quelques éléments statistiques**

Selon le département de la qualité du droit du SGG, 309 études d'impact ont été transmises au Parlement entre septembre 2009 et avril 2012. Parmi ces études d'impact, 120 (soit 57,4%) à l'appui de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'un traité ou



d'un accord international (article 53 de la Constitution) ; 57 (soit 27,3 %) à l'appui de projet de loi ordinaire ; 17 (soit 8,1) à l'appui de projet de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale ; 15 (soit 7,2%) à l'appui de projets de la loi organique.

Depuis 2009, le SGG a acquis une expérience importante dans le domaine de l'élaboration d'étude d'impact des textes. Cette expérience est sollicitée par divers pays (Maroc, Palestine, Côte d'Ivoire). Le SGG peut davantage exporter son expérience en la matière et notamment dans le cadre de projet de coopération avec l'Afghanistan (partie II).

### **3. La simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales**

« La circulaire du 17 février 2011, relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales confie au commissaire la supervision des travaux d'évaluation préalable incombant aux ministères porteurs de projets de normes concernant les collectivités territoriales ou les entreprises. Il revient au commissaire à la simplification de s'assurer que ces travaux ont permis de minimiser les charges administratives et financières susceptibles d'en résulter pour ces deux catégories de personnes »<sup>25</sup>.

#### **3.1. La simplification des normes des entreprises**

Par la circulaire du 17 février 2011<sup>26</sup> relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, le PM a donné instruction aux membres du Gouvernement de soumettre la fiche d'impact financier, avec le projet d'acte réglementaire lui-même et les documents retraçant la concertation menée avec les associations d'élus locaux, au commissaire à la simplification placé auprès du secrétariat général du Gouvernement, avant toute réunion interministérielle d'arbitrage, saisine du CE ou mise en œuvre des procédures de recueil des contreseings ou signatures et, en toute hypothèse, préalablement à la saisine de la CCEN. « Un commissaire a été créé, adossée au secrétariat général du Gouvernement, mais non un commissariat, à l'opposé, par exemple, des modèles allemand et belge d'une agence pour la simplification »<sup>27</sup>. Il est en charge en ce qui concerne l'évaluation des textes réglementaires applicables aux collectivités territoriales et aux entreprises et l'application du moratoire sur les normes concernant les collectivités territoriales. Il est par

---

<sup>25</sup> « Commissaire à la simplification : premier rapport d'activité », Rapport du Commissaire à la simplification, mars 2012.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000199/0000.pdf>

<sup>26</sup> Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, JORF n°0041 du 18 février 2011.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023596423>

<sup>27</sup> « Commissaire à la simplification : premier rapport d'activité », Rapport du Commissaire à la simplification, mars 2012. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000199/0000.pdf>

ailleurs chargé de coordonner les actions en matière de simplifications normatives dans le cadre des CIMAP.

La même circulaire du PM donne instruction de procéder à une « analyse d'impact circonstanciée » pour tout projet de texte comprenant des mesures concernant les entreprises, c'est-à-dire susceptibles d'avoir une incidence sur elles, particulièrement sur les petites et moyennes entreprises et sur les entreprises du secteur industriel. Le commissaire à la simplification est également rendu destinataire de cette analyse d'impact, à l'appui du projet de texte, et est amené notamment à apprécier si elle a été approfondie de manière satisfaisante. Le cas échéant, il invite le ministère à l'origine du projet à la compléter ou à poursuivre la consultation des entreprises susceptibles d'être affectées. Sur décision du cabinet du PM, certains textes et les fiches d'impact correspondantes pourront ensuite être soumis à l'avis de la conférence nationale de l'industrie, de la commission permanente de concertation pour les services ou de la commission nationale de concertation des professions libérales.

Le contenu des évaluations préalables requises pour les projets de textes règlementaires concernant les entreprises ou les collectivités territoriales, est détaillé par les annexes II et III de la circulaire du 17 février 2011 mentionnée ci-dessus. Cette circulaire comporte, respectivement pour les textes concernant les collectivités territoriales et pour les textes concernant les entreprises, les modèles de fiches d'impact sur la base desquelles le commissaire à la simplification et, le cas échéant, les CCEN doivent être saisis. Les différentes rubriques prévues doivent permettre au service à l'origine du projet de texte de présenter les dispositions du projet de texte considéré et ses impacts attendus, notamment au plan financier, sur les collectivités et/ou les entreprises, en précisant les catégories de collectivités et/ou d'entreprises plus particulièrement concernées ainsi que la méthode employée pour évaluer ces impacts.

### **3.2. Quelques éléments statistiques**

« Au 1<sup>er</sup> mars 2012, plus de 700 projets de texte, 711 plus exactement, avaient été soumis au commissaire à la simplification. 60 % des projets de décret, et majoritairement des projets de décret en CE lesquels ont représenté plus d'un tiers du total des projets de texte adressés au commissaire, et 60 % de l'ensemble des projets de décret. Les projets pour lesquels l'avis du commissaire a été sollicité se sont en effet répartis comme suit : 19 projets d'ordonnance, soit 2,7 % du total ; 428 projets de décret, soit 61,9 % du total, se décomposant

en 258 projets de décret en CE (37,3 % du total) et 170 projets de décret simple (24,6 % du total) ; 245 projets d'arrêté, soit 35,4 % du total »<sup>28</sup>.

« Compte tenu de la nature "mixte" de près de 30 % des projets ont visé les entreprises pour près des trois quarts (72,7 %) et les collectivités territoriales pour plus de la moitié (56,2 %). Ces projets de texte peuvent en effet être ainsi décomposés : 189 projets concernant les collectivités territoriales exclusivement, soit 27,3 % du total ; 303 projets concernant les entreprises exclusivement, soit 43,8 % du total ; 200 projets "mixtes", c'est-à-dire concernant à la fois les collectivités territoriales et les entreprises, soit 28,9 % du total »<sup>29</sup>.

« Au 17 février 2012 inclus, sur les 692 projets de texte réglementaire qui lui avaient été soumis, le commissaire à la simplification avait conclu l'examen de 636 projets, soit 92 % du total. En effet, il avait alors rendu 582 avis stricto sensu, et estimé que 54 projets n'appelaient pas d'avis de sa part »<sup>30</sup>.

### **3.3. La nécessité de la simplification des normes**

Dans son rapport de 2010, élaboré conjointement avec la Commission Européenne, l'OCDE conseille à la France d'accélérer la simplification des normes, notamment dans le domaine de l'économie, car d'après l'OCDE, la France a pris du retard dans ce domaine. Cette simplification est nécessaire pour « alléger le poids administratif et simplifier la législation »<sup>31</sup>.

### **3.4. La simplification des normes des collectivités territoriales**

L'article L.1211-4-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que les projets de textes réglementaires « créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics »<sup>32</sup> sont préalablement soumis pour avis à une CCEN, appelée à se prononcer sur son « impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre »<sup>33</sup>.

Il convient de souligner que certains projets peuvent concerner à la fois les entreprises et les collectivités territoriales ; dans cette hypothèse, ils doivent donner lieu à deux fiches d'impact, l'une traitant du volet « entreprises », l'autre du volet « collectivités » d'un projet.

---

<sup>28</sup> Ibid, p.14.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> « *Better regulation in Europe : France* », Rapport de l'OCDE, 2010, p.126.

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706677.pdf>

<sup>32</sup> Secrétariat général du Gouvernement, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, Documentation française, Paris, 2007. <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.1.-Necessite-des-normes/1.1.2.-Etudes-d-impact>

<sup>33</sup> Ibid.

« (...) la France est, à ce jour, la seule à pratiquer (la simplification des normes des entreprises) de manière systématique, marque un progrès certain de la prévisibilité de la réglementation pour les entreprises »<sup>34</sup>. Dans son rapport du 2010, élaboré conjointement avec la Commission Européenne, l'OCDE précise que « les autorités territoriales interrogées ont été enthousiastes de la simplification des normes concernant les collectivités territoriales par l'État »<sup>35</sup>. Cette simplification est cruciale pour alléger les procédures concernant les collectivités territoriales.

La simplification des normes est une nécessité absolue dans la plupart des pays (en France comme en Afghanistan), pour améliorer l'efficacité de l'administration et de l'économie. Le SGG français peut exporter son expertise en la matière. Certains pays ont déjà montré leur intérêt aux connaissances administratives du SGG et la France souhaite mettre à la disposition desdits pays son expertise de la simplification des normes. Le SGG peut mener des projets de coopération pour exporter son savoir-faire aux pays intéressés en Europe mais aussi aux autres partenaires que la France estime prioritaire pour sa coopération internationale. Le Ministère des affaires étrangères peut travailler conjointement avec le SGG pour déterminer les axes prioritaires. La coopération du SGG est récente, mais il dispose déjà de quatre partenaires sur la scène internationale. C'est déjà un succès considérable pour le centre de Gouvernement car cela montre que les réformes approuvées d'expérimentation administrative trouvent leur place sur la scène internationale.

---

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> « *Better regulation in Europe : France* », Rapport de l'OCDE, 2010, p.172.

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706677.pdf>

## **Partie II : Le savoir-faire expérimental du centre de Gouvernement français intéresse les pays à l'échelle internationale**

Historiquement, le SGG n'a pas été créé pour avoir une projection internationale. C'est une institution confidentielle de l'État et il a toujours servi les différents Gouvernements au niveau national. Cependant, le fonctionnement administratif et juridique (déjà décrit dans la partie I) a permis au SGG de disposer, depuis des décennies, un savoir-faire expérimental qui intéresse les pays étrangers. Les pays demandeurs se trouvent dans différents continents et leur souhait est le même : s'inspirer du système du centre de Gouvernement français. Certains de ces pays ont une histoire commune avec la France (Afrique) mais d'autres sont des pays voisins. Des pays lointains comme la Palestine et l'Afghanistan ont également montré leur intérêt pour ce modèle de coordination interministérielle du SGG français. La France pourrait avoir une influence considérable dans divers pays en se basant sur sa longue histoire, sa culture et sa tradition administrative. Ce sont des atouts majeurs que d'autres grands pays influents ne disposent pas. La France pourrait rayonner davantage avec sa diplomatie d'influence en réalisant plus de projets de coopération en exportant son expertise, dont celui du SGG.

La coopération internationale du SGG est assez récente, car ce dernier a créé le poste de conseiller de la coopération internationale en 2009. Suite à l'appel des pays intéressés, le SGG mène directement des coopérations avec ces pays. La plupart des pays étrangers s'intéressent au modèle de la coordination interministérielle, étude d'impact des textes, simplification des normes, l'e-Gouvernement assuré par l'application SOLON et fonctionnement administratif du SGG. Des projets concrets de coopération avec le Maroc (en partenariat avec l'ÉNA), la Palestine et la Côte d'Ivoire ont déjà vu le jour. Un nouveau projet de coopération est en vue de réalisation avec l'Afghanistan dans un futur proche. Mais aussi, la Corée du Sud s'est, récemment, intéressée à la méthode de HTM2 de Légifrance. Les Allemands ont montré leur intérêt pour l'application SOLON. Un ministre anglais s'est intéressé au fonctionnement de centre de Gouvernement français. Cela montre que le savoir-faire français a fait ses preuves et il est prêt à être exporté aux autres pays. De ce fait, la France souhaite élargir ses volets de coopération, à travers l'expertise du SGG, à côté de projets plus traditionnels. Le MAE, le principal moteur de la coopération internationale française, assure le bon déroulement desdits projets dans les pays d'accueils. L'assistance et l'implication du MAE sont cruciales, car les ambassades françaises maîtrisent mieux le terrain et les priorités des actions à l'internationale. Le partenariat renforcé des missions

diplomatiques françaises pourrait accélérer et améliorer les démarches des actions entreprises dans le cadre de projets de coopérations.

Dans cette partie, dans un premier temps, nous ferons l'étude du cas concret du projet de coopération entre les SGG français et marocain (A). Nous développerons et analyserons le cadre, la nature, les moyens et les actions dudit projet. Dans un second temps, nous analyserons le prochain projet de coopération entre le SGG et l'OAA (B). Nous enrichirons notre propos avec une brève approche comparative entre les institutions susmentionnées. Notre objectif sera d'analyser et démontrer que le projet de coopération existant avec le Maroc peut aussi être développé ailleurs. Il s'agira aussi de montrer comment un prochain projet pourra être concrétisé avec l'Afghanistan.

## **A – Illustration et analyse de la coopération entre les SGG français et marocain**

Le SGG marocain est le conseiller du Gouvernement, c'est un organe essentiel. Il détient un rôle crucial au sein du Gouvernement, car il est en charge de la production des normes juridiques. En 2010, le Gouvernement marocain a mené des réformes importantes au sein du SGG pour moderniser son système institutionnel et son fonctionnement. De ce fait, des nouveaux CJA et des directeurs ont été recrutés par le SGG marocain<sup>36</sup>. Le but était de renforcer les capacités juridiques et techniques de différents départements du SGG. Les réformes menées consistent au renforcement des capacités juridiques et techniques ; à l'amélioration de l'accessibilité au droit ; à l'amélioration des tâches de codification et de consolidation ; à l'accélération de la simplification ; à l'amélioration de la dématérialisation et de l'archivage. « Le Royaume du Maroc s'est engagé dans de profonds bouleversements institutionnels et juridiques, qui conduisent, aujourd'hui, à un programme législatif du Gouvernement visant l'adoption de quelque 245 projets d'ici 2015. Cet objectif impose de redéfinir les méthodes et les moyens de travail »<sup>37</sup>.

Pour atteindre à ses objectifs de la réforme, le SGG marocain a réalisé qu'il avait besoin d'une expérience externe en la matière. Compte tenu des relations amicales entre les deux pays, le SGG marocain a fait appel à l'expertise du SGG. Cela pour deux raisons : la facilité linguistique et l'importance du savoir-faire expérimental du centre de Gouvernement

---

<sup>36</sup> « *Diagnostic de la DGLEJ (le SGG marocain) et propositions pour la DGLEJ* », Rapport du SGG français, 14 mars 2013, p.4.

<sup>37</sup> Ibid.

français. Nous constatons que ce projet de coopération est primordial. D'une part, le SGG marocain peut accélérer ses réformes engagées grâce à l'expérience française, d'autre part, la France rayonne davantage sur la scène internationale.

### **1. Le cadre, la nature et les moyens du projet**

Comme cela a été évoqué ci-dessus, pour atteindre ses objectifs, le SGG marocain a fait appel au savoir-faire du centre de Gouvernement français. Le SGG marocain a souhaité réaliser une forte coopération avec son homologue français. La France a répondu favorablement à la demande du Royaume du Maroc. Ainsi, le premier « gros » projet de coopération du SGG a vu le jour entre les deux pays. De ce fait, en 2011, le Secrétaire général du Gouvernement s'est déplacé au Maroc pour déterminer les actions, le commencement et la modalité de projet de coopération qui s'est inscrit dans le cadre d'un jumelage entre les SGG français et marocain. L'UE finance ledit projet. La France et l'Espagne y apportent des moyens techniques et humains. Le projet a débuté en décembre 2012 pour une durée de 18 mois. Compte tenu des ambitions marocaines dans l'aboutissement de ses réformes prévues, le projet de coopération pourrait être prolongé.

L'ÉNA apporte également sa collaboration dans ce projet en prenant en charge la formation des cadres du SGG marocain. D'après les agents du SGG, l'aspect financier de ce projet, pris en charge par l'UE, est d'un million et quelques centaines de milliers d'euros. Il a pour nature d'apporter une assistance technique européenne en vue de renforcer les capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles d'un pays ami situé sur la côte Méditerranéenne. Ce projet démontre l'efficacité de l'unité européenne dans ses actions de coopération à l'internationale. Pour améliorer et renforcer davantage ses liens avec d'autres pays de la communauté internationale, l'UE aurait tout intérêt à réaliser d'autres projets de coopération de cette nature qui permettraient aux pays membres de l'Union de valoriser leurs modèles et leur savoir-faire à travers le monde.

### **2. Les actions du projet de coopération avec le SGG marocain**

Le projet de coopération marocain est basé sur deux actions principales. La première consiste à former des cadres du SGG marocain sur place et en France à l'ÉNA. Le contenu de ces formations est varié : il comprend l'apprentissage juridique des textes (légistique, projet de lois, etc) pour renforcer les capacités juridiques du SGG marocain, et des modules sur l'étude d'impact des textes et la dématérialisation (apprentissage de l'application SOLON). La France apporte surtout son expertise de dématérialisation dans ce projet. Le SGG marocain a montré, dès le début de la coopération, sa forte volonté d'acquérir le modèle de coordination

interministérielle dématérialisée. Il souhaite réaliser la mise en place de l'application SOLON au sein de son administration. La deuxième action du projet se traduit par l'accueil des délégations marocaines au SGG. L'objectif est de familiariser les cadres du SGG marocain au modèle français afin qu'ils puissent s'inspirer et s'imprégner du fonctionnement du système du centre de Gouvernement français. Dans le cadre de la visite de ces délégations, il est prévu qu'elles participent aux réunions de service interne du SGG pour voir la coordination à différent niveau. Il est également prévu qu'elles s'entretiennent avec les agents du SGG pour connaître la procédure de simplification, le fonctionnement d'étude d'impact des textes et le fonctionnement du modèle de coordination interministérielle. De ce fait, les membres de la délégation participent aux RIM sur le projet de loi et étude d'impact ainsi qu'à la réunion sur la simplification des normes.

### **2.1. Coopération conjointe de la dématérialisation**

Dans le domaine de la dématérialisation, le SGG marocain souhaite également améliorer la simplification de la publication des textes. Au Maroc, le SGG détient également le rôle de l'imprimerie publique. Le projet de la simplification des procédures est géré par le SGG français en partenariat avec l'imprimerie espagnole dotée d'une grande expertise en la matière. L'Espagne forme ainsi les cadres marocains concernés aux techniques modernes de l'imprimerie.

### **2.2. La mission française réalisée au SGG marocain**

La première mission française s'est rendue au Maroc en février 2013, pour une durée de trois semaines. Le chef de département de la qualité du droit du SGG français, l'un des piliers de la coopération, faisait partie de la délégation. Cette mission avait pour objectif de faire un état de lieu du SGG marocain afin de déterminer les principaux axes de travail du projet de la coopération. Il a réalisé une étude et a rédigé un rapport sur le SGG marocain, puis, a élaboré un plan d'action<sup>38</sup>. Il a également formulé des propositions en vue d'améliorer les actions du SGG marocain. Après avoir pris connaissance de ce projet, nous constatons qu'il est très pertinent. Grace à l'analyse de ce projet, nous pouvons d'ores et déjà formuler quelques propositions concrètes qui pourraient être intégrées au prochain projet de coopération entre le SGG et l'OAA. Les connaissances des agents impliqués dans le projet de coopération avec le Maroc ainsi que le rôle de l'ÉNA indispensables pour la réalisation du projet de coopération avec le centre de Gouvernement afghan.

---

<sup>38</sup> Lesdits documents comprenant les descriptions détaillées du SGG marocain et les propositions formulées sont consultables auprès du SGG. Nous avons pu consulter ces documents pendant notre stage au SGG.



Les conclusions tirées des actions menées dans le cadre du projet de coopération avec le SGG marocain permettront, sans doute, d'éviter d'éventuelles « imperfections » dans l'avenir. Il est encore très tôt pour évaluer les actions concrètes dudit projet, car certaines d'entre-elles ne sont pas encore réalisées. Le SGG français a réalisé un projet de coopération avec le Maroc pour lui octroyer son savoir-faire, mais ce fut également l'occasion d'expérimenter un nouveau savoir-faire dans le domaine de la coopération internationale. Depuis des décennies, le SGG a fait ses preuves sur le territoire national, peut-il à présent s'expérimenter au niveau international. Il est toujours parvenu à mener avec succès les grandes réformes de l'État ; il saura également les accomplir avec succès sur la scène internationale. Ainsi, tout comme son savoir-faire national est né de son expérience, son expertise émergera de ses expérimentations et de ses coopérations à l'étranger.

## **B. Le savoir-faire français à l'octroi de l'OAA**

Suite à la demande du Gouvernement afghan, Monsieur Xavier Delamarre, ancien conseiller de la coopération internationale du SGG (premier haut fonctionnaire nommé à ce poste), a réalisé une étude de projet en février 2010 à Kaboul pour déterminer les besoins de l'OAA, et pouvoir mettre en place un projet de coopération entre ces deux institutions. Il a rédigé un rapport interne sur l'OAA dans lequel il précise la nécessité de réaliser un projet de coopération entre les deux institutions. Toujours selon son rapport, le Président de la République islamique d'Afghanistan, avait souhaité disposer d'un conseiller français permanent placé dans sa présidence qui puisse maîtriser le fonctionnement des institutions politiques et administratives françaises, notamment le SGG. Ce souhait s'explique, d'après le rapport, ainsi : le Président afghan avait évoqué le fait que « les américains veulent tout gérer à la présidence et il aurait préféré les conseillers français »<sup>39</sup>. De ce fait, en juillet 2010, Monsieur Thierry Leroy, conseiller d'État, s'est rendu en Afghanistan pour évaluer les besoins réels et les attentes de la présidence afghane. Les responsables afghans ont exprimé leur forte volonté pour la réalisation dudit projet avec la France, car cette dernière détient le rôle d'une Nation qui ne « s'implique » pas dans les affaires politiques sensibles de l'Afghanistan. Dans le cadre d'un projet d'étude, le Secrétaire générale de la présidence et le Secrétaire général du Gouvernement afghans se sont rendus à Paris en 2010. Ils ont rencontré leurs homologues français. Lors de leur visite au SGG, ils ont apprécié le modèle de centre de

---

<sup>39</sup> « *Projet d'étude en vue de coopération avec l'OAA afghan* », Rapports de Monsieur Xavier DELAMARRE, ancien conseiller de coopération du SGG, 2010, p.2.

Gouvernement français et ont montré leur intérêt pour la réalisation d'un projet de coopération entre le SGG et l'OAA. Faute de moyens financiers, des mauvaises conditions de sécurité à Kaboul, du déplacement permanent des hauts experts ou autre, aucun conseiller français n'a été placé à Présidence afghane.

### **3.1. La reprise du projet de coopération**

Le projet de coopération avec l'OAA afghan a été suspendu jusqu'à la visite officielle en décembre 2012 à Kaboul de Monsieur Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères français, pour participer à la première commission politique mixte prévue dans le cadre du « traité d'amitié et de coopération »<sup>40</sup>, signé entre deux pays le 27 janvier 2012. D'après l'ambassade de France en Afghanistan, lors de ladite commission, Monsieur Fabius a exprimé le souhait et la volonté française au soutien et au renforcement des institutions afghanes, notamment l'OAA. La France a souhaité mettre ses diverses expertises à la disposition de l'Afghanistan pour soutenir le renforcement de la gouvernance et l'état de droit. Les conclusions de la commission susmentionnée furent positives ; le ministère des affaires étrangères français a donné son accord de principe pour la réalisation d'un projet de coopération dans le cadre d'un « FSP OAA » pour deux ans. Les conclusions définitives viendront lors de la commission mixte de septembre 2013.

### **3.2. La concrétisation et l'efficacité du projet**

Le Gouvernement afghan a chaleureusement accueilli la concrétisation du projet de coopération entre l'OAA et le SGG. Monsieur Bernard Bajolet, l'ambassadeur français a récemment rencontré le Secrétaire général du Gouvernement afghan pour déterminer les actions dudit projet<sup>41</sup>. Ce dernier a montré son intérêt au modèle du fonctionnement de centre de Gouvernement français. La réalisation d'un tel projet avec l'Afghanistan pourrait être très efficace pour plusieurs raisons. Premièrement, pour renforcer davantage les anciens liens d'amitiés entre les deux pays qui existent depuis 1922. Pour mémoire, la première mission française venue à Kaboul n'était pas diplomatique, mais plutôt une délégation de coopération archéologique. La Délégation archéologique française en Afghanistan y est toujours présente et mène plusieurs projets de coopération dans différentes provinces afghanes. Deuxièmement, l'Afghanistan joue un rôle stratégique primordial dans la région et l'OAA détient un rôle crucial au cœur du Gouvernement afghan. Concrétiser un projet de coopération français au

---

<sup>40</sup> Décret n° 2013-125 du 7 février 2013 portant publication du traité d'amitié et de coopération entre la République française et la République islamique d'Afghanistan, signé à Paris le 27 janvier 2012, JORF n°0034 du 9 février 2013.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027047852>

<sup>41</sup> D'après l'ambassade de France à Kaboul.

sein de l'OAA est essentiel pour la position française dans cette région du monde. La France dispose d'un atout majeur en administration et doit en profiter en exportant son expertise et son savoir-faire. Suite à la dernière découverte des gisements miniers, de plus en plus de pays souhaitent mener des coopérations ou investir en Afghanistan. Plusieurs grandes entreprises, notamment, canadiennes, américaines et chinoises ont massivement investi dans différents domaines en Afghanistan. La France doit également se positionner en mettant à la disposition des afghans ses diverses expertises. Enfin, c'est une occasion importante pour le SGG de rayonner davantage en Asie-centrale. Suite au projet marocain, elle pourrait ainsi renforcer son rôle dans la coopération internationale grâce à ce projet.

#### **4. Analyse institutionnelle comparative du SGG français et l'OAA afghan**

En France, le SGG est un organe très particulier. On peut retrouver une structure comparable dans de nombreux pays, avec malgré tout, quelques nuances dues aux pratiques politiques et constitutionnelles locales. En Afghanistan, l'OAA a toujours existé sous différentes appellations (voir les définitions ci-dessous).

##### **4.1. Rappel historique**

Sous le roi et jusqu'au 1973, l'OAA s'appelait « le ministère en charge des affaires de la Cour du Roi ». Il s'occupait des rencontres du roi et informait ce dernier de toutes les activités et affaires gouvernementales. Il était également en charge de la rédaction des lettres, messages et décrets. À cette époque, la structure politique afghane était dotée d'un Premier ministre. Après le coup d'état de 1973, l'OAA fut appelé « *Presidential Office* ». Cette institution était en charge de toutes les affaires administratives, politiques, diplomatiques, protocolaires, sécuritaires et des services logistiques du Président de la République démocratique d'Afghanistan. Suite au coup d'état communiste en 1978, l'institution fut nommée « Bureau de la délégation des dirigeants du Conseil Révolutionnaire ». Le Conseil Révolutionnaire était en charge de la sécurité de la Présidence de la République, des services logistiques, du protocole et des rencontres présidentielles. À cette époque, le Conseil Révolutionnaire détenait un pouvoir considérable. Il rédigeait tous les décrets, donner des instructions aux ministères et publiait les décisions gouvernementales. En 1987, l'appellation du « Bureau de la délégation des dirigeants du Conseil Révolutionnaire » fut remplacée par « *Afghanistan Presidential Office* » et s'occupait totalement des affaires gouvernementales : politiques, sociales, économiques, culturelles, défense et sécurité. En 1992, avec l'arrivée des Moudjahidin au pouvoir, l'institution fut appelé « *General Directorate of Administrative Affairs* ». Sous le régime des Talebans (1992-1996), le centre de Gouvernement fut déplacé à

Kandahar. Ils supprimèrent le poste de Premier ministre de la structure gouvernementale. Les affaires d'exécution et de la communication du régime des Talebans ont été confiées au « *General Directorate of Administrative Affairs* ». Les Talebans intégrèrent également le Bureau de contrôle et d'audit, la direction de gestion de crise, l'agence d'investissement privé et la gouvernance locale, à la structure de l'institution. Le Conseil constitutionnel, qui était un organe indépendant, fut également intégré au sein de ladite institution par les Talebans. En 2001, après l'établissement du nouveau Gouvernement, certaines directions qui furent, auparavant, intégrées au sein du « *General Directorate of Administrative Affairs* » devinrent indépendantes. En 2005, la tâche de la responsabilité des conseils des ministres fut placée sous l'autorité de l'OAA. Désormais, le centre de Gouvernement afghan s'appelle « *Office of Administrative Affairs and Council of Ministers Secretariat* ».

#### **4.2. Les missions de l'OAA**

L'OAA travaille sous l'autorité directe du PR. D'après son rapport de l'OAA, « cette institution travaille pour avoir une administration de qualité, transparente, active et non-corrumpue »<sup>42</sup>. L'OAA « coordonne les affaires du PR et il lui rend des assistances techniques »<sup>43</sup>. D'après le même rapport, l'OAA supervise et suit l'application des décrets et arrêtés présidentiels et ceux des ministres. L'OAA fait la coordination entre la présidence, le Parlement et la Cour Suprême.

#### **4.3. Les actions principales de l'OAA**

1. Assurer la coordination du travail entre les trois pouvoirs de l'État ;
2. Faciliter les relations de travail entre les trois pouvoirs de l'État ;
3. Suivre les décrets et les arrêtés présidentiels et informer la Présidence de leur état d'avancement ;
4. Analyser, évaluer et consolider les rapports d'activité des trois pouvoirs et faire un résumé au PR ;
5. Assister le PR dans l'exercice de ses fonctions (articles 64 et 75 de la Constitution afghane) ;
6. Analyser et évaluer les politiques menées par les ministères et les institutions gouvernementales ;
7. Préparer les documents nécessaires à la discussion, aux décisions, aux rencontres et aux communications du Cabinet du Gouvernement aux ministères et aux institutions ;

---

<sup>42</sup> « Office of Administrative Affairs and Council of Ministers Secretariat », Rapport de l'OAA afghan, 2012.

<sup>43</sup> Ibid.

8. Préparer les affaires des comités de Gouvernement et de leur Secrétariats ;
9. Organiser la Loya Jirga (Grande assemblée nationale) suite à la demande du PR et suivre l'application de décisions de cette assemblée<sup>44</sup>.

#### **4.4. Nécessité d'un PM**

L'OAA est constitué de trois secteurs majeurs : le secteur technique ; le secteur de la finance et de l'administration et le secteur de la coordination. Certaines de ses missions ressemblent à celles essentiellement effectuées par le SGG français. Dans l'actuelle situation de l'OAA, la difficulté pour système politique afghan tient en l'absence d'un PM. Le système politique actuel est présidentiel avec une forte concentration du pouvoir aux mains du PR. Ce dernier contrôle et dirige toutes les activités du Gouvernement depuis la capitale, ce qui pose un problème de gestion. Aussi, le PR n'a pas toutes les connaissances de terrain nécessaires. Une déconcentration du pouvoir est primordiale pour améliorer l'activité gouvernementale. Le PR nomme l'ensemble des acteurs majeurs nationaux et locaux, y compris les maires. Cela dit, d'après le Secrétaire général du Gouvernement français, la tâche du SGG est plus simple avec une seule tête exécutive au sommet de l'État (le PR étant le chef de l'État et du Gouvernement).

#### **4.5. Publication des textes**

L'OAA n'est pas en charge de la publication des textes dans le Journal officiel ; c'est le ministère de la justice qui le gère. Il publie les textes en format papier et seules les lois votées par le Parlement et promulguées par le PR sont consultables sur son site internet. Les textes législatifs ou réglementaires du Gouvernement ne sont pas accessibles aux particuliers. L'OAA publie seulement des résumés des comptes rendus des conseils des ministères et des décrets présidentiels sur son site internet. La centralisation de la publication des textes au centre de Gouvernement afghan est une nécessité pressentie. L'OAA pourrait s'inspirer du savoir-faire français pour déterminer le bon fonctionnement de la publication des textes.

#### **4.6. Analyse institutionnelle comparative**

Compte tenu de nos connaissances approfondies des institutions afghanes, et plus particulièrement, de l'OAA afghan, nous sommes persuadés qu'une coopération renforcée entre les centres de Gouvernement des deux pays est envisageable. Le dernier stage de six semaines effectué au SGG français nous a permis d'approfondir nos connaissances concernant

---

<sup>44</sup> Ibid, p.4.

le modèle de la coordination française. Nous recommandons vivement la réalisation projet de coopération car les modèles institutionnels des deux pays sont similaires.

En effet, le système juridique afghan est inspiré du droit romano-germanique. Certaines institutions modernes afghanes sont proches de celles existant en France. En parallèle des projets de coopération entre l'Afghanistan et la France, dans deux périodes cruciales de réforme importante, l'État afghan s'est appuyé sur le savoir-faire juridique français. Dans les années 1960, lorsque le roi Zahir Shah a envisagé des réformes importantes pour transformer sa monarchie en monarchie constitutionnelle, il a fait appel à la France, considérée comme pays ami. Sa demande eut une suite favorable et un conseiller juridique français travailla sur l'élaboration de la Constitution de 1964. Même situation, en 2004, lorsque le Gouvernement transitoire afghan, présidé par Hamid Karzai, a décidé de rédiger une nouvelle Constitution, l'État a de nouveau fait appel à l'expertise juridique française qui y a répondu favorablement. Ainsi, Monsieur Guy Carcassonne a participé à la rédaction de la nouvelle Constitution. Ces explications eurent pour objectif de démontrer que la communauté internationale et, surtout, les États-Unis essayèrent de mettre en place (en 2001<sup>45</sup>) un nouveau système anglo-saxon<sup>46</sup> (Common Law) peu approprié au modèle afghan<sup>47</sup>. C'est pour cette raison que la majeure partie des tentatives de réformes menées par le Gouvernement afghan et ses alliés américains n'ont pas abouties. En ce qui concerne, la réforme essentielle de l'OAA, le SGG est un partenaire incontournable pour aider le centre de Gouvernement afghan à atteindre ses objectifs de modernisation. Compte tenu des raisons que nous avons évoquées ci-dessus, nous sommes persuadés que le SGG pourra jouer un rôle déterminant dans la réforme et instauration d'un système fonctionnel et efficace envisagé par l'OAA.

#### **4.7. Perception positive du système français et opportunités pour SGG en Afghanistan**

En 2007, le PNUD a essayé de collaborer avec l'OAA pour l'aider dans sa réforme. L'objectif de celle-ci était très ambitieux ; le PNUD avait prévu un programme d'une valeur de 30 millions de dollars américains sur plusieurs années. Un projet d'étude fut réalisé par les experts de PNUD auprès de l'OAA, afin de déterminer les besoins de l'institution. Le projet fut refusé par le Gouvernement afghan quelques mois après la proposition du programme, ce projet d'envergure fut rejeté pour deux raisons. Premièrement, le Gouvernement ne voulait pas que des conseillers du PNUD (majoritairement américains) s'immiscent au sein de l'OAA,

---

<sup>45</sup> JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010.

<sup>46</sup> BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, le Harmattan, Paris, 2002.

<sup>47</sup> FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.

intègrent la structure la plus confidentielle afghane et s'impliquent dans des décisions qui incombent à l'État. Car, en effet, le centre de Gouvernement afghan est le cœur de prises de décisions politiques et administratives de l'État. Deuxièmement, le Gouvernement afghan a réalisé que le modèle « imposé/transposé » anglo-saxon par le PNUD, financé en majorité par les Américains, n'était pas adapté au système afghan. C'est pour ces raisons que l'État afghan (le Président Hamid Karzai en personne) a demandé le soutien et l'appui du savoir-faire français. La France doit donc profiter de cette occasion pour élargir sa coopération avec l'Afghanistan à travers la concrétisation dudit projet, et ainsi, par la même occasion, renforcer davantage sa position dans cette région stratégique.

En tenant compte de l'étude approfondie des documents d'échange (télégraphes diplomatiques, rapports internes, échanges de courriels, etc) entre les autorités afghanes et françaises, nous pouvons formuler les propositions décrites dans la partie suivante. Ces propositions pourront, bien sûr, évoluer et être développées si le projet de coopération se réalisera avec l'OAA afghan. Compte tenu de la nature publique de présent mémoire, nous demandons à ce que ces propositions restent confidentielles pour le moment.

## **5. Propositions en vue du futur projet de coopération entre le SGG et l'OAA**

Le SGG peut exporter son savoir-faire à l'OAA dans la réforme envisagée par le Gouvernement afghan. Dans le cadre du projet de coopération avec l'OAA, l'ÉNA peut également contribuer dans la formation des agents sur place ou en France. L'école est incontournable dans ce projet comme c'est déjà le cas dans la coopération marocaine.

D'après l'ambassade de France en Afghanistan, le projet de coopération avec l'OAA débutera à la fin de l'année 2013. Concernant l'avenir du système administratif de l'OAA afghan, nous avons finalement proposé les actions décrites ci-dessous. Ces actions peuvent être réalisées par le SGG au bénéfice de l'OAA, dès le démarrage du projet de coopération entre les deux institutions. Lesdites actions peuvent être réalisées en plusieurs étapes et dans l'ordre des priorités suivantes :

### **5.1. Création d'un jumelage**

Pour concrétiser le projet de coopération entre le SGG et l'OAA, la création d'un jumelage est nécessaire. Le jumelage sera le cadre de la coopération entre ces deux institutions et il renforcera davantage les relations amicales existantes entre deux pays.

### **5.2. Archivage des documents et le « monopole du bleu »**

Mettre en place une procédure pour archiver, sauvegarder et digitaliser les textes. Ces actions sont primordiales pour le bon fonctionnement de l'institution. L'archivage de la

documentation est un problème en Afghanistan. Les agents n'ont pas l'habitude de prendre soin des documents pour les archiver. Le SGG pourrait exporter le « monopole du bleu », dans le cadre d'une formation pour montrer aux agents de l'OAA, la procédure entière de la rédaction d'un texte dans le bleu jusqu'à son archivage et digitalisation dans le centre de documentation.

### **5.3. Dématérialisation**

La France peut exporter son savoir-faire expérimental de la dématérialisation en Afghanistan. Le SGG français a déjà coopéré dans ce domaine avec le Maroc et il peut s'appuyer sur cette expérience de la coopération internationale pour l'adopter dans le contexte afghan. L'OAA essaye de dématérialiser ses procédures et il a besoin de l'expertise d'un pays étranger. Le savoir-faire français est le meilleur élément pour répondre aux besoins afghans en la matière.

### **5.4. La coordination interministérielle**

Des Formations sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement de la coordination de l'OAA, à plusieurs échelles. Cela, pour une meilleure coordination entre le SGG, les ministères mais aussi, les bailleurs étrangers présents en Afghanistan. Disposant d'une expérience mature dans la coordination interministérielle, les experts du SGG seraient de très bons formateurs. De plus, grâce à ce projet de coopération avec l'OAA, la France pourrait, étendre ses relations diplomatiques au reste de l'Asie centrale.

### **5.5. Programme de Travail Gouvernemental**

Initier les agents à la préparation et à l'élaboration d'un PTG. L'OAA a besoin d'un cadre pour prévoir son travail gouvernemental. Ce cadre peut être vivement inspiré du PTG français. Le PTG français est un modèle efficace et simple à adopter dans le contexte afghan. Une formation de courte durée faite par un agent du SGG pourrait être une bonne solution pour montrer aux agents afghans le fonctionnement d'un PTG.

### **5.6. Etude d'impact**

Initier les agents à l'élaboration d'études d'impact en coordination avec les ministères et d'autres organismes afghans. L'Afghanistan dispose des ressources naturelles considérables et détient une place importante dans la région, c'est un pays transitoire au cœur de l'Asie centrale. Des grands projets économiques et commerciaux sont prévus plus ou moins long terme. Le pays a donc besoin de prévoir les impacts de certains de ces projets, ce qui permettrait de mieux maîtriser son système dans différents domaines (économique, commercial, environnemental, etc.). Depuis la mise en place d'étude d'impact des textes en



2009, le SGG français dispose d'un savoir-faire expérimental approuvée en la matière d'étude qui pourrait se révéler intéressant pour l'OAA. Là encore, des cycles formations aux études d'impacts, sur place à Kaboul mais aussi en France, seraient très efficaces.

En France, les études d'impact associées aux projets de loi sont diffusées sur Légifrance et sur les sites des assemblées, elles concourent à améliorer l'information du public. Chacun individu peut prendre connaissance des éléments qui ont déterminé les choix du Gouvernement et de l'impact des mesures proposées dans les champs qui peuvent le concerner. La réalisation d'un site internet central pour diffuser les normes juridiques au service des usagers, notamment les études d'impact, est nécessaire. Légifrance pourrait exporter son expérience en la matière auprès de l'Afghanistan.

### **5.7. Création d'un poste de coordinateur et/ou formateur**

La création d'un poste de coordinateur, expert technique, chargé de mission ou chef de projet sous le régime français ou de droit local est nécessaire pour la réalisation de ce projet. Cet agent aura pour charge de coordonner le SGG, l'OAA, l'ÉNA et l'Ambassade de France en Afghanistan, afin de préparer les formations des agents à Kaboul et l'éventuel envoi de ces derniers pour des formations approfondies en France, ainsi que la visite du SGG français.

### **5.8. La simplification des normes**

L'Afghanistan attire de plus en plus des grands investissements et pour favoriser ceux-ci, il faudrait simplifier des normes juridiques pour les entreprises. Ce volet de coopération est nécessaire pour aider l'économie « abimée » afghane à moyen ou long termes. Mettre en place une procédure pour débiter la simplification des normes et d'autres procédures ainsi que la modernisation de l'action publique grâce à l'expérience française, très riche en la matière, serait très fructueux pour les agents afghans.

### **5.9. Savoir-faire administratif**

Il serait très utile de transmettre aux afghans en général, et en particulier aux agents de l'OAA, le savoir-faire administratif français. La France a une grande culture et une longue histoire de l'administration. De ce fait, elle peut conseiller les responsables afghans dans ce domaine. Un agent du SGG ou un consultant français pourrait apporter ses précieux conseils pour le bon fonctionnement de l'administration à l'OAA. Ce savoir-faire pourrait être transmis par le biais de formations auprès des fonctionnaires afghans, en leur donnant les clés pour mieux communiquer (communication interpersonnelle), manager et coordonner (coordination au SGG mais aussi avec d'autres organismes), dans le but de donner lieu à une profonde métamorphose de l'administration afghane. Aussi, il serait nécessaire de former les

fonctionnaires au traitement des questions écrites au gouvernement pour les familiariser avec la culture administrative, la démocratie et le lien existant entre les institutions démocratiques.

#### **5.10. Réalisation d'un site internet**

La création d'un site internet central pour la mise en ligne des textes est nécessaire. Ce site aura pour objectif d'améliorer l'accès au droit via internet pour avoir une portée plus étendue en publiant des textes législatifs et réglementaires. Cela dans l'objectif d'améliorer l'accès des usagers (citoyens, entreprises, administrations, etc), aux différents textes mais aussi aux normes simplifiées. Légifrance pourrait apporter son expérience et son aide aux homologues afghans.

#### **5.11. Création des fiches de postes**

La mise en place d'une procédure pour créer des fiches de postes pour mieux décrire les tâches au sein de l'OAA est nécessaire. Dans certaines institutions afghanes dont l'OAA, ils n'y existent pas des fiches de postes et pratiquement tout se passe en oral. Les nouveaux agents ne savent pour comment gérer leurs tâches quotidiennes et ils perdent beaucoup de temps avant de bien maîtriser le fonctionnement de leur poste. Pour améliorer la productivité administrative de l'OAA et réaliser la réforme prévue par ce dernier, la description des tâches et des responsabilités des postes est indispensable. Le SGG peut exporter son savoir-faire en la matière.

#### **5.12. Création d'un guide de procédures**

L'OAA ne dispose pas d'un guide de procédures ni d'un guide Légistique comme c'est le cas au SGG. La création desdits guides sera très utile pour améliorer le fonctionnement de l'OAA. Le SGG travaille depuis plusieurs années pour élaborer et faire évoluer son guide Légistique. Il peut exporter son savoir-faire à l'OAA pour réaliser les guides nécessaires.

#### **5.13. Application SOLON**

Enfin, mettre en place l'application SOLON est peut-être une idée prématurée, mais elle serait éventuellement un volet important dans l'avenir pour ce projet de coopération. Le SGG a créé un outil de dématérialisation très efficace et il l'exporte déjà au SGG marocain. Lorsque les institutions centrales afghanes seront équipées du matériel approprié, l'application SOLON pourrait être mise en place avec le soutien du SGG.

## CONCLUSION

Le modèle de coordination interministérielle français est exportable à l'internationale. Il est adoptable et non pas transposable dans le cadre des projets de coopération. Le SGG français peut exporter son savoir-faire expérimental approuvé si le pays d'accueil dispose déjà des capacités institutionnelles ainsi que des capacités d'absorption juridique. Le modèle français est exportable dans tous les pays disposant de différents systèmes politiques, car il ne faut pas une démocratie pour l'installer. Bien sûr, le modèle français n'est pas exportable dans sa totalité car le système institutionnel de ce pays est unique et particulier dans le monde (CE, principe constitutionnel de vérification des textes par ce dernier, etc), mais une grande partie d'actions du modèle peut l'être.

Derrière le système actuel français, il y a une longue histoire et un important héritage culturels. Pour qu'un projet de coopération avec un pays soit efficace et fonctionnel, il faudrait d'abord, déterminer les éléments qui seraient exportables et adoptables au contexte local. Il faudrait ensuite, avoir une connaissance approfondie de la culture administrative française pour pouvoir élaborer efficacement un projet de coopération. Cette grande culture administrative française est un savoir-faire adaptable et non pas transposable. Il faudrait donc diagnostiquer les besoins des systèmes demandeurs pour pouvoir y répondre de manière appropriée.

Le projet de coopération avec le SGG marocain témoigne de la volonté de l'UE à renforcer ses liens dans sa coopération internationale et le rayonnement de cette Union sur la scène internationale. L'UE peut renforcer davantage sa position au-delà de ses frontières historiques à travers différents projets de coopérations internationales conjointes, menés par les pays membres et l'Union elle-même. Aussi, les États membres peuvent consolider la place de l'UE sur la scène internationale en exportant leurs expertises, savoir-faire, moyens financiers, techniques et humains. Les États membres ont fait des efforts considérables au niveau européen pour renforcer leur unité. Les actions externes conjointes de la coopération de l'UE peuvent également consolider ladite unité. Étendre la coopération internationale de l'UE pour exporter le savoir-faire du SGG français et d'autres pays membres est une action cruciale pour la projection internationale de l'Union.

## BIBLIOGRAPHIE

### Textes de référence

Constitution de la République française de 1958 (révision de 2008), (disponible en ligne sur le site internet du Conseil constitutionnel).

La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JORF n°0089 du 16 avril 2009 (disponible en ligne sur Légifrance).

Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, JORF n°0041 du 18 février 2011 (disponible en ligne sur Légifrance).

Décret n° 2013-125 du 7 février 2013 portant publication du traité d'amitié et de coopération entre la République française et la République islamique d'Afghanistan, signé à Paris le 27 janvier 2012, JORF n°0034 du 9 février 2013.

Décret n° 2004-617 du 29 juin 2004 relatif aux modalités et effets de la publication sous forme électronique de certains actes administratifs au Journal officiel de la République française, JORF n°150 du 30 juin 2004, (disponible en ligne sur Légifrance).

Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet, JORF du 9 août 2002, (disponible en ligne sur Légifrance).

Secrétariat général du Gouvernement, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, Documentation française, Paris, 2007 (disponible en ligne sur Légifrance, rubrique : « Guide de Légistique »).

### Rapports officiels

« *Diagnostic de la DGLEJ (le SGG marocain) et propositions pour la DGLEJ* », Rapport du SGG français, 14 mars 2013.

« Office of Administrative Affaires et Council of Ministers Secretariat », Rapport de l'OAA afghan, 2012.

« *Plan d'action pour la DGLEJ* », Rapport du SGG français, 14 mars 2013.

« *Projet d'étude en vue de coopération avec l'OAA afghan* », Rapports de Monsieur Xavier DELAMARRE, ancien conseiller de coopération du SGG, 2010.

« *Rapport de stage sur le Secrétariat général du Gouvernement* », Rapport de Monsieur Haroon MANNANI, élève de l'ENA, avril 2013.

## Ouvrages

- ARCHAMBEAUD Gaït, FAZELLY Kacem, *Le principe d'égalité et la Constitution de janvier 2004*, Paris, Budapest, Torino, le Harmattan, 2005.
- BACHARDOUST Ramazan, *Afghanistan, droit, histoire, politique, constitution*, le Harmattan, Paris, 2002.
- BARFIELD Thomas, *Afghanistan : a cultural and political history*, Oxford, Princeton University Press, 2010.
- CRANER Lorne, *Democracy in the middle East : Will U.S democratization policy work ?*, Middle East Quarterly, 2006.
- DORRONSORO Gilles, *La révolution afghane, des communistes aux Taliban*, Karthala Publishers, 2000.
- DROZ-VINCENT Philippe, *De l'Irak à l'Afghanistan : le nouvel arc de crise*, Politique étrangère, n° spécial, 3-4, IFRI, Paris, 2003.
- FAZELLY Kacem, *L'Afghanistan, du provisoire au transitoire, quelles perspectives*, Langues et mondes, l'Asiathèque, Paris, 2004.
- FUKUYAMA Francis, *State-Building : Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2004.
- FUKUYAMA Francis, *Nation-Building : Beyond Afghanistan and Iraq, Forum on Constructive Capitalism*, Hardcover, 22 décembre 2005.
- JAUFFRET Jean-Charles, *Afghanistan 2001-2010 : chronique d'une non-victoire annoncée*, Édition Autrement, Paris, Mars 2010.
- LAURENT Dominique, MARC SANSON, *Le travail Gouvernemental*, Documentation française, ÉNA promotion René Char, Paris, 1996, deux volumes.
- MONTGOMERY John D., DENNIS A. RONDINELLI, *Beyond reconstruction in Afghanistan : lessons from the development experience*, Palgrave Macmillan, New-York, 2004.
- QUERMONNE Jean-Louis, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Seuil, Coll Points, 1991.
- QUENTIER Ariane, *Afghanistan au cœur du chaos*, éditions Denoël, 2009.
- PY Roselyne, *Le secrétariat général du Gouvernement*, La Documentation française, Notes et études documentaires, Paris, 1985.
- RISHTYA Sayed Qassem, *Afghanistan 1964 : chronique d'une constitution avortée*, Publi-Libris SA, Lausanne (Suisse), 2005.

## Articles

Fabienne CPSNAY, « *Des vacances light pour les ministres* », Europe1, 13 juin 2013.

Guy CARCASSONNE, « *Ce que fait Matignon* », Qui gouverne la France ?, Pouvoirs, n°68, Paris, 1994.

« *Projet SOLON (système d'organisation en ligne des opérations normatives)* », Université Paris1, Panthéon-Sorbonne, école de droit de la Sorbonne, 4 novembre 2004.

Renaud DENOIX DE SAINT MARC, « *Le secrétaire général du Gouvernement* », in *Le rôle et la place de l'État au début du XXIe siècle*, RSMP, n°2, 2000.

Serge LASVIGNES, « *Le Secrétariat général du Gouvernement* », Les cahiers de la fonction publique, juillet-août 2006.

Serge LAVISGNES, Editorial, CJFI, Hors-série « *Légistique* », 01 juin 2008.

## Rapports

« *Analyse comparative des Secrétariats du Gouvernement dans les pays de l'OCDE* », Rapport de l'OCDE, août 2004.

« *Better regulation in Europe : France* », Rapport de l'OCDE, 2010.

« *Better Regulation : simply explained* », Rapport de la Commission Européenne, 2006.

« *Commissaire à la simplification : premier rapport d'activité* », Rapport du Commissaire à la simplification, mars 2012.

## ANNEXE I

### Liste des entretiens pendant le stage :

Le 11 mars à 13h00 entretien avec Monsieur Gérald CONTREPOIS, chef du département de l'activité normative. Pendant les deux premières semaines de mon stage, je m'entretenais chaque jour pendant au moins une heure avec Monsieur CONTREPOIS.

Le 11 mars à 17h00 et le 8 avril à 16h30, entretiens avec Madame Florence DUBOIS-STEVAANT, chef du service de la législation et de la qualité du droit, mon maître de stage.

Le 13 mars à 17h00, entretien avec Madame Eve-Anne, adjointe de chef du département de l'activité normative.

Le 14 mars à 16h00, entretien avec Madame Isabelle COUZON, chef du secteur de la procédure réglementaire et publication au Journal Officiel.

Le 15 mars entretien avec Madame Magali COMTE, responsable de «Pôle décrets», département de l'activité normative.

Le 18 mars entretien avec Monsieur Nicolas NALON, responsable de «Pôle arrêtés», département de l'activité normative.

Le 18 mars à 17h00, entretien avec Monsieur Emmanuel INGRAND, responsable de «Bureau des contresignes et ampliatiions», département de l'activité normative.

Le 19 mars à 10h00, et vendredi le 19 avril à 11h30, entretiens avec Monsieur Pascal PETITCOLLOT, chef du service de documentation du SGG.

Le 25 mars à 10h00, entretien avec Madame Carole CASTROT, le chef de secteur de procédure parlementaire, département de l'activité normative.

Le 25 mars à 17h30 et le 19 avril à 18h00, entretiens avec Monsieur Patrice BUREL, conseiller de coopération internationale du SGG.

Le 26 mars à 10h00 et le 28 mars à 17h00, entretiens avec Madame Carole CASTROT, le chef de secteur de procédure parlementaire, département de l'activité normative.

Le 29 mars à 14h00 et le 3 avril à 14h00, entretiens avec Monsieur Arnaud MORVAN, chef du secteur des textes en conseil des ministres et contentieux, département de l'activité normative.

Le 4 avril à 13h00, entretien avec Monsieur Olivier CORTES, adjoint au chef de département de la qualité du droit.

Le 08 avril à 17h30, entretien avec Monsieur Philippe FABRE, chef du département de la qualité du droit.

Le 19 avril à 15h00, entretien avec Monsieur Olivier FOMBARON, directeur du cabinet du Secrétaire général du Gouvernement.