

**Examens de l'OCDE de la réforme
de la réglementation**

La réforme de la réglementation dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord

**MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE LA POLITIQUE
RÉGLEMENTAIRE POUR RENFORCER
LA CROISSANCE INCLUSIVE**



Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

La réforme de la réglementation dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord

MISE EN OEUVRE DES PRINCIPES DE LA POLITIQUE
RÉGLEMENTAIRE POUR RENFORCER
LA CROISSANCE INCLUSIVE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

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

ISBN 978-92-64-20474-4 (imprimé)
ISBN 978-92-64-20475-1 (PDF)
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204751-fr>

Collection : Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation
ISSN 1606-0741 (imprimé)
ISSN 1990-049X (en ligne)

Crédits photo : Couverture © javarman - Fotolia.com .

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2013

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Avant-propos

Le rapport de l'OCDE sur *La réforme de la réglementation dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MENA)* est le premier rapport d'avancement qui examine la mise en œuvre des principes de l'OCDE concernant la politique de la réglementation dans la région MENA. La politique de la réglementation dans la région MENA acquiert une importance croissante dans le processus d'amélioration d'une gouvernance stimulant et favorisant le développement durable, la compétitivité et une croissance intégrale. Le rapport fournit des recommandations aux pays MENA afin d'améliorer leur capacité réglementaire et obtenir de meilleurs résultats fondés sur leurs politiques.

Ce rapport résulte d'un travail commun du Comité de la politique de la réglementation et du dialogue politique MENA-OCDE sur la mise en œuvre de la politique de la réglementation dans la région (Groupe de Travail IV du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance, Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial (GOV), OCDE). Le rapport fournit une analyse fondée d'une part, sur les questionnaires, les entretiens, des rapports MENA-OCDE et des recherches menées à l'échelle nationale, et d'autre part sur l'analyse comparée de l'expérience acquise dans des pays de l'OCDE. Les pays qui ont participé à l'élaboration de ce rapport sont l'Autorité palestinienne, Bahreïn, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie.

En 2009, la *Charte régionale pour la Qualité de la Réglementation* (« la Charte ») a fourni un cadre commun en matière de principes et de bonnes pratiques de gestion de la réglementation dans les pays de la région MENA. La Charte est fondée sur la *Liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation* de 1995 et sur les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* de 2005. La *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique de la réglementation et la gouvernance réglementaires* de 2012 (la Recommandation) constitue la première déclaration internationale exhaustive sur la politique de la réglementation. La Recommandation fournit aux gouvernements des orientations claires et appropriées sur les principes, mécanismes et institutions, nécessaires pour améliorer la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation de leur cadre réglementaire, compte-tenu des normes les plus élevées. La Charte de 2009

et la Recommandation de 2012 représentent un cadre commun de préparation et de mise en œuvre au service d'une politique de réforme de la réglementation pertinente et de haute qualité.

Ce rapport aura une incidence sur la gouvernance réglementaire dans la région MENA, qui constitue un élément important des dispositifs globaux de gouvernance mis en place ou renforcés pour favoriser un développement durable et une croissance inclusive. Il fournit des recommandations pour améliorer la qualité de la réglementation dans les pays MENA, et évalue les progrès effectués dans l'application des principes de bonne pratique réglementaire.

Le rapport montre que, dans les pays évalués, les progrès réalisés dans les domaines de la gouvernance et de la réforme de la réglementation sont considérables. Mais il indique aussi que la politique de la réglementation est encore une pratique récente dans la région et qu'en conséquence l'application de priorités essentielles de cette politique peut être plus opportune que de mettre en œuvre un programme élaboré de politique réglementaire.

Ce rapport fournit des recommandations à des pays, notamment en transition, pour les aider à mettre en place un environnement réglementaire plus favorable, afin de promouvoir un développement durable et une croissance équitable en même temps que la participation de la population et une responsabilisation. Le rapport reconnaît par ailleurs la diversité des contextes dans la région MENA et recommande par conséquent qu'une analyse approfondie et contextualisée soit réalisée sous la forme d'examens par pays, afin de répondre aux exigences spécifiques rencontrées par chacun d'entre eux.

Le rapport comporte quatre chapitres. Le premier chapitre propose une base pour la compréhension de l'importance et de l'opportunité d'une politique de la réglementation dans la région. Le deuxième chapitre rappelle les principes retenus par l'OCDE pour de bonnes pratiques réglementaires tels que définis par la Charte de 2009 et la Recommandation de 2012. Le troisième chapitre examine l'état actuel des pratiques de réglementation dans certains pays MENA (Autorité palestinienne, Bahreïn, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie et Tunisie). Il examine les progrès réalisés au niveau des *i*) politiques fondamentales, *ii*) systèmes, processus et outils, et *iii*) acteurs, institutions et capacités, en soulignant aussi bien les aspects positifs que les limites et les secteurs qui requièrent des améliorations par rapport à la Charte de 2009 et à la Recommandation de 2012. Le rapport conclut avec des recommandations pour la poursuite des réformes de la politique réglementaire et de la gouvernance dans la région, afin de consolider les avancées déjà réalisées.

Remerciements

Ce rapport a été coordonné par Faisal Naru, Analyte principal, en coopération avec Miriam Allam et Hania Bouacid, Analystes politiques, sous la direction stratégique de Nick Malyshev (Chef de la Division de la politique de la réglementation), de Martin Forst (Chef de la Division des examens de la gouvernance et des partenariats) et de Carlos Conde (Chef du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance). Le rapport a bénéficié des contributions importantes de Katharina Zuegel, Alessandro Bellantoni, Amal Larhlid, Adam Mollerup, Daniel Trnka ainsi que de Tareq Touqan, Associé directeur de Equity Legal Group. Le rapport a aussi bénéficié des précieux commentaires de Karen Hill (Responsable de Programme) et Rachel Holloway (Analyse sénior des politiques) de OCDE/SIGMA. Il a été préparé en vue de sa publication par Jennifer Stein.

Ce rapport a fait l'objet d'une évaluation par les pairs à l'occasion de la réunion du Groupe de travail IV du programme MENA-OCDE pour la gouvernance, présidé par la Tunisie, et co-présidée par l'Italie et la France. Quarante-dix délégués de haut niveau ont pris part à la réunion, dont les Vice-ministres de 24 pays MENA et OCDE, ainsi que des représentants d'organisations internationales et non gouvernementales. Ce rapport a bénéficié des commentaires du Royaume-Uni (Better Regulation Executive), la France, l'Italie, l'Espagne, la Suède et la Suisse.

Ce rapport n'aurait pas pu être réalisé sans la coopération et l'aide des responsables et délégués des gouvernements qui ont participé à l'enquête, aux entretiens et à la revue par les pairs, du Bahreïn, de l'Égypte, de la Jordanie, du Liban, de la Mauritanie, du Maroc, de l'Autorité palestinienne et de la Tunisie.

Table des matières

Acronymes et abréviations	9
Résumé	11
Chapitre 1. Pertinence de la politique de la réglementation pour la région MENA	15
Région MENA : trouver la stabilité	18
Respect de la Charte régionale pour la qualité de la réglementation	20
Bibliographie	26
Chapitre 2. Le cadre de l'OCDE pour la politique de la réglementation et la région MENA	27
Politique réglementaire et gouvernance : un concept nouveau pour la région MENA	29
Promouvoir une approche de la politique de la réglementation valable pour l'ensemble du gouvernement dans la région MENA	32
Améliorer la transparence du processus réglementaire	33
Bibliographie	36
Chapitre 3. La politique de la réglementation et la gouvernance dans la région MENA	37
Les moteurs de la réforme	38
Politiques fondamentales	40
Systèmes, processus et outils	49
Acteurs, institutions et moyens	65
Bibliographie	71
Chapitre 4. Recommandations pour la région MENA	73
Politiques fondamentales	75
Systèmes, processus et outils	78
Acteurs, institutions et moyens	81
Conclusions finales	84
Bibliographie	86

Tableau

2.1. Recommandation du Conseil concernant la Politique et la Gouvernance Réglementaires (2012)	31
---	----

Graphiques

1.1. L'environnement réglementaire	16
1.2. Principales motivations des réformes	17
1.3. Politique de la réglementation et cadre de gouvernance	19
2.1. Une approche de la réforme de la réglementation portant sur l'ensemble de l'État	28
2.2. Caractéristiques des processus de consultation formelle utilisés par les gouvernements centraux	34
3.1. Formes de la consultation publique habituellement utilisées par l'administration centrale pour les lois primaires	46
3.2. Tendances du recours à l'AIR dans les pays de l'OCDE	51
4.1. Conclusions sur la politique de la réglementation dans les pays MENA	84

Acronymes et abréviations

AIR	Analyse d'impact de la réglementation
AP	Autorité palestinienne
BLO	Bureau de la législation et de l'opinion
BO	Bulletin Officiel
CGEG	Comité de gestion de l'administration électronique
CGEM	Confédération générale des entreprises du Maroc
GUE	Guichet unique électronique
IFC	Société financière internationale
Initiative ERRADA	Initiative égyptienne sur la réforme de la réglementation et l'activité de développement
MCS	Modèle des coûts standards
MEDA	Ministère d'État pour le Développement administratif
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
MT	Ministère du Tourisme
MTIC	Ministère des Technologies de l'information et de la communication
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMSAR	Bureau du ministre de l'État pour la réforme de l'administration
PDSS	Plan directeur pour le développement du secteur des services
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariats public-privé
SGG	Secrétaire général du gouvernement
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UNCAC	Convention des Nations unies contre la Corruption

Résumé

Des efforts ont été entrepris dans les pays MENA depuis plusieurs années pour la réforme de la réglementation. L'importance de la politique de la réglementation au regard du développement économique et du bien-être social en fait un outil décisif de promotion tant des initiatives, étrangères et nationales pour la création d'emplois, et un moyen de mettre en place des structures de gestion publique ouvertes et englobantes. On constate une volonté d'engagement civique accru et inclusif dans de nombreux pays de la région ; de meilleures modalités d'implication du public sont demandées par les populations.

L'approche adoptée pour la réglementation est donc plus importante aujourd'hui qu'elle ne l'était hier dans de nombreux pays de la région MENA. La réglementation¹ inclut les instruments utilisés par les gouvernements pour mettre en œuvre les politiques publiques et induire le changement dans la société. La politique de la réglementation incarne cette approche de la réglementation qui soulève des questions importantes avant que le gouvernement n'agisse, telles que: La réglementation mise en place par le gouvernement est-elle nécessaire ? Pourquoi l'est-elle ? Comment cette réglementation va-t-elle contribuer à une croissance économique inclusive plus forte ? Comment va-t-elle renforcer le bien-être social ? Comment va-t-elle protéger les citoyens et l'environnement ? Cette réglementation va-t-elle avoir des effets positifs sur la société, l'environnement et l'économie ? La politique de la réglementation adoptée par un gouvernement définira la qualité de l'environnement réglementaire.

1. La réglementation désigne les différents ensembles d'instruments au moyen desquels les gouvernements imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. Elle inclut les lois, les ordres formels et informels et les règles subordonnées, produits à tous les niveaux du gouvernement, mais aussi les règles produites par des organes non gouvernementaux autonomes auxquels les gouvernements ont délégué des pouvoirs réglementaires (*Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, OCDE, 2012).

La *Charte régionale de l'OCDE pour la qualité de la réglementation* de 2009 et la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires* de 2012 fournissent un cadre pour les programmes d'amélioration de la qualité de la réglementation dans les pays MENA. Ce cadre permet des ajustements tenant compte des besoins particuliers des pays et ce rapport ne plaide pas en faveur d'une approche unique. Il ne recommande pas davantage que des outils élaborés de gestion de la réglementation soient utilisés dans des pays qui font face à des priorités nombreuses. Il demeure qu'une approche plus simplifiée des outils de gestion réglementaire pourrait au contraire avoir un impact plus grand et favoriser les autres efforts de réforme. Le présent rapport a analysé les efforts de réforme de la réglementation de certains pays de la région MENA (Autorité Palestinienne, Bahreïn, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie et Tunisie) en se référant au cadre OCDE pour la politique de la réglementation portant sur: *i*) les politiques fondamentales ; *ii*) les systèmes, processus et outils ; et *iii*) les acteurs, institutions et moyens.

Conclusions et champs d'action principaux

Les pays MENA mentionnés dans ce rapport ont commencé à mettre en œuvre différentes initiatives et programmes de réforme de la réglementation. La politique de la réglementation reste cependant une notion et une approche assez nouvelles dans les pays MENA (voir encadré 2.1).

Les pays MENA pris en compte dans le présent rapport n'ont pas de politique de la réglementation explicite ni d'approche de la réglementation valable pour l'ensemble de l'État. Bien que d'autres *politiques fondamentales* soient menées, comme des initiatives pour l'ouverture de la gouvernance ou pour la réforme de réglementations spécifiques, l'absence d'une politique relative aux éléments clefs de la réglementation a contribué à l'absence d'une approche et d'un programme valable pour l'ensemble de l'État. Une politique simple de la réglementation favoriserait une meilleure coordination et application de la réglementation.

Une partie importante des programmes de réforme réglementaire ont porté sur la simplification du corps réglementaire. L'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) est toujours un nouveau *système, processus et outil* de réglementation que seuls quelques pays MENA ont commencé à introduire. Un système et une méthodologie AIR élaborés ne sont pas adaptés à des pays qui y recourent pour la première fois. D'autres systèmes de gestion réglementaire doivent encore être mis en œuvre comme les évaluations régulières de la performance de la réglementation, les réformes des stratégies de communication et de production de la réglementation concernant les organismes d'origine de la réglementation, les inspections et

les moyens de contrainte. Ces réformes doivent par ailleurs être planifiées en fonction des besoins, capacités et contextes nationaux de chaque pays.

Le mécanisme institutionnel de mise en œuvre des programmes de réforme de la réglementation varie selon les pays MENA étudiés dans ce rapport. Les *acteurs, institutions et les moyens* mobilisés ont dépendu des dispositions économiques de chaque contexte national. L'expérience de l'OCDE montre qu'un organe central de contrôle, chargé de coordonner, mettre en œuvre, suivre et évaluer la politique de la réglementation est un mécanisme institutionnel clé pour des réformes concluantes. Mais ce type d'organisme n'existe pas dans la région MENA.

Conclusion : pérenniser les réformes de la politique réglementaire et de la gouvernance

Les pays MENA étudiés dans ce rapport méritent de voir salués les programmes et les initiatives qu'ils ont mis en œuvre à ce jour. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la politique de la réglementation a été mise en place progressivement et sur une durée de plusieurs années. La leçon à retenir de l'expérience acquise par les pays de l'OCDE est que la politique réglementaire et la gouvernance donnent de meilleurs résultats lorsqu'elles sont mises en œuvre sur une longue période. Il faut des efforts à long terme pour améliorer l'environnement réglementaire bénéficiant à la société, l'environnement et l'économie. Les pays MENA devraient par conséquent hiérarchiser stratégiquement leurs efforts et les accroître progressivement, en fonction de leur contexte national.

Une autre leçon importante à retenir des pays de l'OCDE est que les programmes *ad hoc* de réforme de la réglementation n'obtiennent que des résultats limités. Pour que ces programmes aient un impact maximum, il apparaît qu'une approche intégrée et systémique de l'amélioration de la gestion par l'État de l'environnement réglementaire donnera de meilleurs résultats.

Enfin, les initiatives de réforme de la réglementation impliquent l'ouverture et l'inclusion des parties concernées et elles fournissent, de ce point de vue, l'opportunité de prendre en compte et de gérer les attentes de changement. Les AIR permettent de solliciter les opinions et d'obtenir des contributions concernant les nouvelles législations. Grâce à des dispositions consultatives, les programmes de simplification administrative devraient identifier les réglementations qui sont les plus contraignantes et irritantes pour les acteurs concernés. Les réformes relatives aux mesures de contrainte et au contrôle tendent à augmenter la qualité des contrôles et à encourager des méthodes assurant le respect des règles fondées sur le risque, qui sont

plus efficaces tant pour le législateur que pour l'entité encadrée par la réglementation. Les moyens de communication, et l'implication mise en œuvre pour ces activités, aident aussi à prendre en charge la manière dont la réglementation est perçue autant que la prise en compte effective de la réglementation.

Bien que les pays de la région MENA demeurent confrontés à de nombreuses difficultés, les initiatives de réforme de la réglementation offrent l'occasion de répondre à certaines d'entre elles au moyen de pratiques internationalement reconnues. Bien que ces bonnes pratiques réglementaires soient établies pour répondre à la singularité de chaque situation nationale, leur objectif demeure de parvenir à *des politiques meilleures pour une vie meilleure*.

Chapitre 1

Pertinence de la politique de la réglementation pour la région MENA

Ce chapitre a pour objet de fonder la perception de la pertinence de la politique de la réglementation pour la région MENA. Il introduit le concept de politique de la réglementation et justifie sa pertinence pour les pays MENA engagés dans la construction d'une meilleure gouvernance. Il examine la manière dont les principes de politique de la réglementation de l'OCDE – adaptés et adoptés par les pays MENA au travers de la Charte régionale de 2009 et de la Recommandation OCDE de 2012 – peuvent aider à orienter les efforts dans la région. Ce chapitre conclut que l'importance de la politique de la réglementation tend à augmenter et, dans ces conditions, ce rapport étudie sa mise en œuvre dans les pays MENA.

Encadré 1.1. Qu'est-ce qu'une politique de la réglementation ?

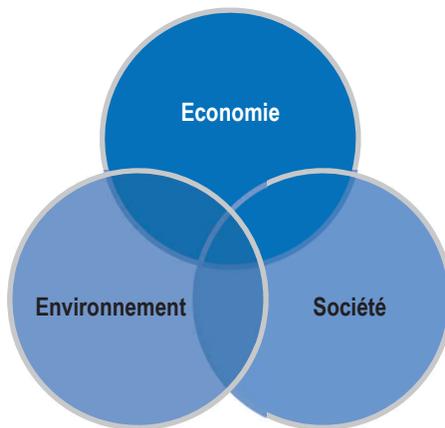
La politique de la réglementation peut être définie comme visant explicitement à garantir des réglementations de haute qualité. Son objectif est d'établir des cadres réglementaires servant l'intérêt général.

La politique de la réglementation est une partie intégrante d'une gouvernance publique appropriée dans la mesure où elle contribue à ce que soient atteints des objectifs tels que la transparence, la légitimité, la responsabilité et la confiance dans le gouvernement, l'efficacité et la cohérence politique.

Une politique de la réglementation effective favorise le développement économique, social et environnemental et l'État de droit, en aidant les décideurs à atteindre les objectifs fixés par les politiques et à décider ce qu'il convient de réglementer, et comment le faire.

Les pays MENA ont franchi plusieurs étapes importantes pour améliorer la gouvernance, comme le décrit le rapport OCDE (2010). Ils ont obtenu des résultats considérables, au cours de ces dernières années, dans le renforcement des institutions et la modernisation des structures juridiques; ils ont aussi introduit des outils pertinents aux politiques dans la volonté de renforcer la qualité de l'environnement réglementaire. L'environnement réglementaire peut être défini comme l'espace et le cadre dans lequel des individus, des institutions, des organisations et des groupes interagissent pour faire fonctionner la société, l'économie et l'environnement afin de permettre la croissance et le développement (voir graphique 1.1).

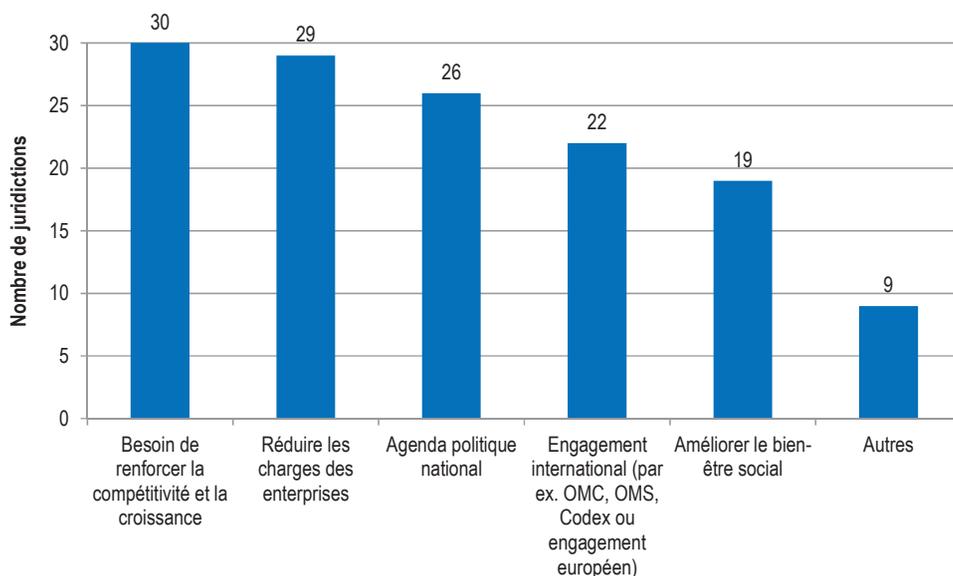
Graphique 1.1. L'environnement réglementaire



Conformément à l'expérience des pays de l'OCDE (voir graphique 1.2), ces efforts de réforme de la réglementation ont largement été suscités par la volonté d'attirer les investissements étrangers et renforcer la compétitivité, sur la base de la reconnaissance croissante qu'une gouvernance faible décourage l'investissement étranger et entrave le développement des entreprises nationales. Il demeure que l'ampleur des nombreuses réformes de la gouvernance a été insuffisante pour prendre en compte les aspirations publiques qui se sont manifestées au travers des changements politiques et sociaux qui ont balayé beaucoup de pays de la région en 2011.

Ce chapitre fournit les points de repères nécessaires pour saisir la pertinence d'une politique de la réglementation pour la région MENA. Il comprend deux sections. La première section souligne les nouveaux défis et pressions auxquels les pays MENA sont confrontés alors que croît l'exigence d'une gouvernance améliorée au service d'une croissance équitable, d'une transparence et d'une responsabilité accrues. La deuxième section examine la Charte de 2009 adoptée par les pays MENA dans la volonté d'améliorer la gouvernance, et la manière dont cela a orienté les efforts de réforme de la réglementation dans la région.

Graphique 1.2. Principales motivations des réformes



Note : Données présentées pour 30 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : OCDE (2008), « Enquête OCDE 2008 sur les Indicateurs de systèmes de gestion réglementaire », www.oecd.org/regreform/indicators, consultée le 20 mai 2013.

Région MENA : trouver la stabilité

La plupart des pays de la région MENA ont connu une implication accrue du public au cours des deux dernières années. La région a expérimenté des soulèvements et le changement de certains régimes, dans le contexte d'appels à la réforme et à la résolution de problèmes communs tels que le chômage, la pauvreté, la corruption et une distribution inégale des ressources.

Les populations ont réclamé davantage de participation au processus politique, la responsabilisation et la transparence ainsi que l'amélioration des services publics. Les révolutions en Tunisie, en Égypte et en Libye ont conduit à des changements de régime. Cela a été suivi d'élections libres, qui ont enregistré la participation électorale la plus importante que ces pays aient jamais connue. Les trois pays ont aussi réécrit leur constitution¹. Les régimes dans d'autres pays MENA, comme la Jordanie et le Maroc, ont également introduit des réformes.

Les transformations sociales et politiques ont provoqué une période de transition vers la construction de systèmes politiques plus démocratiques. Il existe différents processus de réformes en cours qui cherchent à répondre aux priorités économiques, sociales et politiques des pays MENA. La réforme de la réglementation peut être considérée comme un fondement important de la transformation et de la consolidation de l'appareil d'État.

Comme en beaucoup d'autres endroits, différents facteurs internes et externes déterminent les réformes de la réglementation des pays MENA. La première génération de réformes de la réglementation a été principalement inspirée par le souhait interne et externe de développer l'économie et de réduire les barrières entravant la croissance du secteur privé. Le recours croissant aux classements internationaux et une collaboration accrue dans le contexte des conventions internationales, ont en particulier mis au jour des domaines de gouvernance exigeant d'être pris en compte, ce qui a motivé et incité les gouvernements à agir sur un front élargi (OCDE, 2010).

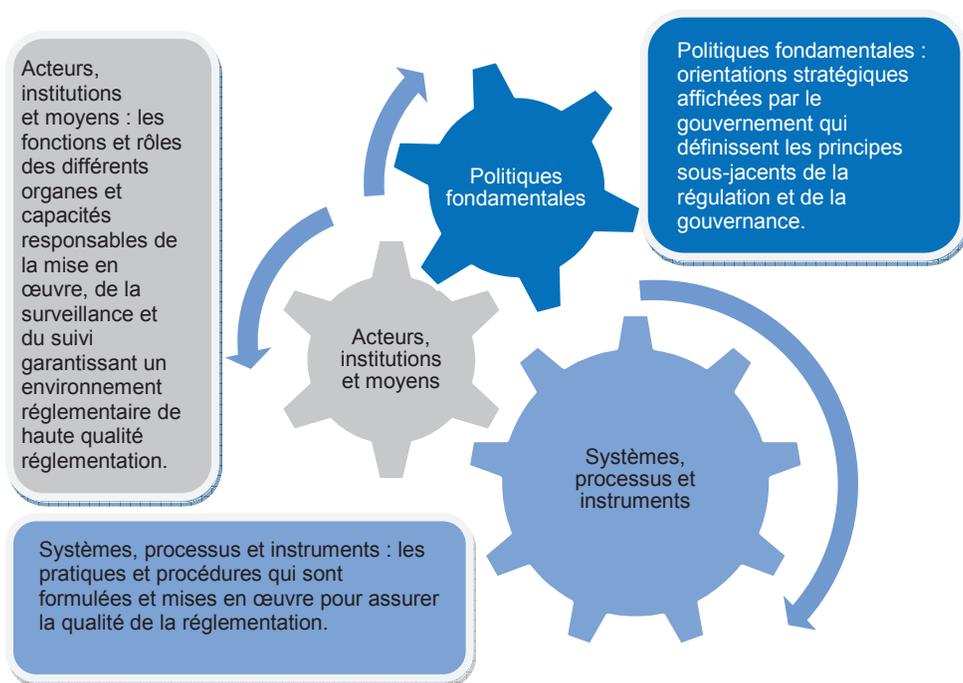
La seconde génération de réformes de la réglementation doit davantage être mise en rapport avec une pression interne croissante fondée sur la volonté de répondre aux attentes et aspirations d'une gouvernance améliorée de la part du public. Elle inclut la demande d'une liberté politique et d'une participation aux décisions plus grandes, une lutte contre la corruption et une distribution plus équitable des richesses. Cette nouvelle vague de demandes requiert une approche différente à la gouvernance, qui doit prendre en

1. Le Maroc a aussi élaboré un projet de Constitution nouvelle pour répondre aux demandes publiques d'une meilleure gouvernance, et la Jordanie a introduit des réformes constitutionnelles.

compte non seulement ces nouvelles attentes mais qui doit porter aussi sur le processus de changement lui-même. Il exige un style nouveau de gouvernance réglementaire, passant d'institutions productrices de textes de loi, à des institutions soucieuses d'améliorer la qualité de l'environnement réglementaire, et de définir les paramètres (et les règles) de fonctionnement de la société, de l'environnement et de l'économie.

Le cadre de l'OCDE pour une politique de la réglementation et de la gouvernance prend en compte trois éléments des réformes de la réglementation : *i)* des politiques fondamentales, *ii)* des systèmes, processus et outils, et *iii)* des acteurs, institutions et moyens. Ces éléments ont été utilisés pour évaluer le progrès des pays étudiés dans ce rapport dans la mise en œuvre de leurs politiques réglementaires. Cette approche fournit la base du cadre normatif d'analyse utilisé dans ce rapport.

Graphique 1.3. **Politique de la réglementation et cadre de gouvernance**



Respect de la Charte régionale pour la qualité de la réglementation

L'OCDE promeut de meilleures politiques pour des vies meilleures. Deux éléments sont les pierres angulaires des « meilleures politiques » : la participation et la responsabilisation. Renforcer la participation publique permet aux gouvernements de mieux répondre aux besoins et attentes des populations. Impliquer les partenaires aide par ailleurs à gérer les attentes et à en faire un facteur du processus de changement. Garantir la responsabilisation dans l'élaboration des politiques publiques est également important pour établir la confiance des citoyens dans leurs gouvernements et institutions. Afin de s'assurer que les principes d'une bonne gouvernance se traduisent effectivement par des politiques meilleures pour une meilleure qualité de vie, ces deux éléments que sont la participation et la responsabilisation devraient être stratégiquement intégrés au processus de réforme.

Encadré 1.2. Que devraient contenir les initiatives en matière de politique de la réglementation ?

- Un appui politique aux initiatives de réforme de la réglementation, assorti des ressources financières nécessaires.
- Des normes de qualité explicites et mesurables données comme objectifs au système de gestion réglementaire.
- Garantir une capacité de gestion réglementaire durable, au-delà des initiatives de réforme à court terme.
- Des ressources adéquates et un suivi régulier des progrès effectués.
- Une intégration de ces initiatives dans des programmes d'ensemble, adoptant une approche applicable à l'ensemble du gouvernement.
- Des objectifs clairement affichés, de même que les dispositions et outils adoptés pour atteindre les objectifs fixés.
- Une souplesse permettant d'adapter les réformes aux contextes nationaux particuliers afin d'accroître les chances d'une mise en œuvre concluante.
- Une coordination entre les différentes institutions impliquées dans les processus de réglementation.
- Des efforts pour développer une stratégie de communication conjointement avec les parties prenantes, utilisant différentes méthodes permettant de toucher un large public et d'assurer une bonne compréhension des actions du gouvernement.

Source : OCDE (2011), *Politique réglementaire et gouvernance: Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, éditions OCDE, doi: [10.1787/9789264168220-fr](https://doi.org/10.1787/9789264168220-fr).

La Charte de 2009 presse les pays MENA signataires de reconnaître que la réforme de la réglementation doit être intégrée dans une stratégie large et dans une perspective englobant l'ensemble du gouvernement. Elle souligne aussi l'importance d'une coordination efficace entre les différentes institutions impliquées dans les processus réglementaires, pour garantir une cohérence politique et optimiser l'utilisation des ressources, et par ce moyen atteindre les objectifs politiques fixés. Pour ce faire, les pays se sont engagés à renforcer leurs mécanismes de coordination au sein de l'administration et à clarifier les responsabilités et rôles des institutions concernées.

Encadré 1.3. La Charte régionale pour la qualité de la réglementation MENA-OCDE¹

Les pays signataires ont convenu qu'« (...) une réglementation de qualité devrait :

- i) répondre à des objectifs clairement définis et être appropriés à la réalisation de ces objectifs ;
- ii) reposer sur un fondement juridique et empirique solide ;
- iii) garantir des avantages qui justifient les coûts, prenant en considération la répartition des impacts dans l'ensemble de la société tout en tenant compte des effets sur l'économie, l'environnement et la société ;
- iv) réduire au minimum les coûts et les distorsions du marché ;
- v) promouvoir l'innovation au moyen des mécanismes d'incitation du marché et d'approches fondées sur des objectifs ;
- vi) être claire, simple et pratique pour les utilisateurs ;
- vii) être cohérente avec les autres réglementations et politiques, et
- viii) être compatible, dans toute la mesure du possible, avec les principes qui visent à faciliter la concurrence, le commerce et l'investissement au niveau national et international ».

Note : La Charte régionale pour la qualité de la réglementation a été soumise pour approbation lors de la Conférence ministérielle MENA-OCDE tenue le 23 novembre 2009 à Marrakech. L'adhésion à la Charte implique une acceptation des principes généraux relatifs à la qualité de la réglementation, non juridiquement contraignante. Chaque pays est responsable de l'intégration de ces principes au sein de son système de gestion réglementaire.

Source : OCDE (2009), « Charte régionale pour la qualité de la réglementation MENA-OCDE », www.oecd.org/mena/governance/45187832.pdf, consultée en novembre 2012.

Les pays ont en outre insisté sur le fait que la réforme de la réglementation devait recevoir le soutien du niveau politique le plus élevé pour promouvoir l'adhésion aux institutions, outils et politiques réglementaires dans leur ensemble, et pour informer efficacement la population des stratégies et bénéfices attendus.

L'expérience des pays de l'OCDE fait apparaître qu'il est indispensable de disposer d'une institution responsable ou de référence pour assurer l'adoption de bonnes pratiques réglementaires. L'absence d'une telle base institutionnelle empêche le capital politique investi dans ces réformes de trouver un ancrage et une dynamique de long terme. Dans ce cas, des gains à court terme tirés des réformes courent le risque d'être perdus, et pis encore une régression à la situation antérieure à la réforme est possible.

Au cours de ces cinq dernières années, la politique de la réglementation est devenue une question de plus en plus importante dans le contexte de la réforme du secteur public dans les pays MENA. Une prise de conscience croissante de l'importance de la politique réglementaire a été alimentée par les efforts de plaidoyer et des évaluations internes de l'administration. L'intérêt accru porté au développement d'une telle politique et à l'établissement d'une réglementation de bonne qualité, a été attesté par la participation aux réunions du Comité OCDE sur la politique de la réglementation et par l'implication de ces pays dans les activités du Groupe de Travail IV du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance. Il en est ainsi, par exemple, pour le développement d'instruments politiques tels que la Charte régionale pour la qualité de la réglementation (encadré 1.3).

Les principes de la Charte se retrouvent dans la *Recommandation de 2012 du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* de l'OCDE. Ce document est la première déclaration internationale d'ensemble sur la politique de la réglementation adoptée depuis la crise économique et financière mondiale. La crise a révélé des carences majeures dans la gouvernance et la réglementation, qui ont miné la confiance dans les institutions, tant publiques que privées. La Recommandation :

- fournit aux gouvernements des orientations claires et appropriées sur les principes, les processus et les institutions requises pour la préparation, la mise en œuvre et l'examen critique de leur ensemble réglementaire en tenant compte des normes les plus élevées ;
- conseille les gouvernements sur l'utilisation approprié de la réglementation pour de meilleurs résultats sociaux, environnementaux et économiques, et

- enjoint l'adoption d'une approche de la réforme de la réglementation valant pour l'ensemble de l'État, en insistant sur l'importance de la consultation, de la coordination, de la communication et de la coopération pour répondre aux défis posés par l'interdépendance des secteurs et des économies.

Le présent rapport examine la mesure actuelle de l'implication et les progrès réalisés en regard de la Charte et pour la politique de la réglementation dans son ensemble, compte tenu des changements récents et des priorités actuelles au sein de la région MENA. La politique de la réglementation peut encore être une notion relativement nouvelle dans certains pays MENA. L'implication des populations et la pression qu'elles exercent en faveur d'une meilleure gouvernance, représentent ensemble une chance à saisir pour que les pays ancrent leur politique de la réglementation et leurs principes de gouvernance dans leurs choix politiques. Ceci aidera les pays à satisfaire les attentes qui sont nées dans la région à la suite des récents événements, aussi bien que les besoins futurs.

Encadré 1.4. Recommandation de 2012 du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires

- S'engager au plus haut niveau politique à mener une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations. Cette politique devrait avoir des objectifs et des cadres d'application précis afin de s'assurer que, s'il est fait appel à la réglementation, son intérêt économique, social et environnemental justifie son coût, que les effets redistributifs sont pris en considération et que l'avantage net est optimisé.
- Adhérer aux principes de l'ouverture de l'administration, notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne. Il convient en particulier de donner au public de véritables occasions (notamment par Internet) de contribuer à l'élaboration des projets de réglementation et à la qualité de l'analyse sur laquelle ils reposent.
- Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les règles soient claires et compréhensibles, et à ce que les parties prenantes comprennent facilement en quoi consistent leurs droits et obligations.
- Mettre en place des processus et des institutions permettant d'exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et mettre en œuvre la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation.

Encadré 1.4. **Recommandation de 2012 du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires** (suite)

- Intégrer l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dès le début du processus visant à formuler de nouveaux projets de réglementation. Définir clairement les objectifs recherchés par les politiques et déterminer si l'instrument réglementaire est nécessaire et dans quelles conditions il peut être le plus efficace et le plus adapté pour atteindre ces objectifs.
- Réfléchir à des moyens autres que la réglementation, et faire ressortir les avantages et les inconvénients des différentes approches analysées pour établir laquelle est la meilleure.
- Procéder à l'examen systématique de l'ensemble des réglementations importantes en vigueur au regard d'objectifs clairement définis, compte tenu notamment des coûts et avantages, afin de s'assurer que la réglementation reste mise à jour, justifiée, cohérente et efficace par rapport à son coût, et qu'elle répond aux objectifs de politique recherchés.
- Publier régulièrement des rapports sur l'efficacité des programmes relatifs à la politique réglementaire et à la réforme de la réglementation, ainsi que sur l'efficacité des autorités publiques chargées de l'application de la réglementation. Ces rapports devraient en outre indiquer comment fonctionnent, concrètement, les instruments de la réglementation tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), les pratiques en matière de consultation publique et l'examen de la réglementation en vigueur.
- Élaborer une politique cohérente concernant le rôle et les fonctions des organismes de réglementation, propre à garantir que les décisions réglementaires sont prises de manière objective, impartiale et cohérente, sans conflit d'intérêts, ni préjugé ou abus de position dominante.
- Assurer l'efficacité des mécanismes visant à vérifier que la réglementation et les décisions rendues par les organes habilités à prononcer des sanctions réglementaires respectent la légalité et les principes d'une procédure équitable.
- Veiller à ce que les particuliers et les entreprises aient accès à ces processus d'examen pour un coût raisonnable et qu'ils soient informés des décisions prises dans les meilleurs délais.
- Le cas échéant, appliquer des stratégies d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que de communication sur les risques, lors de la conception et de l'application de la réglementation pour assurer de son ciblage et son efficacité. Les organismes compétents devraient étudier les modalités d'application de la réglementation et concevoir des stratégies adaptées pour la mettre en œuvre et la faire appliquer.

Encadré 1.4. Recommandation de 2012 du Conseil de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires (suite)

- Le cas échéant, favoriser la cohérence de la réglementation par des procédures de coordination des niveaux d'administration supranational, national et infranational. Dégager les questions réglementaires transversales à tous les niveaux d'administration, afin de favoriser la cohérence des stratégies réglementaires et d'éviter les doubles emplois ou les conflits de réglementations.
- Renforcer la capacité de gestion de la réglementation et les performances au niveau infranational.
- Lors de l'élaboration des mesures réglementaires, prendre en considération l'ensemble des normes et des structures de coopération internationales pertinentes dans le domaine concerné et, le cas échéant, leurs effets possibles sur les parties situées hors du territoire où la réglementation est applicable.

Bibliographie

- OCDE (2012), « Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires », www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/recommandationde2012.htm, consultée le 10 juillet 2013.
- OCDE (2011), *Politique réglementaire et gouvernance: Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, éditions OCDE, doi: [10.1787/9789264168220-fr](https://doi.org/10.1787/9789264168220-fr).
- OCDE (2010), *Faire progresser la gestion publique au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Études de cas de réforme de politiques publiques*, éditions OCDE, doi: [10.1787/9789264082076-en](https://doi.org/10.1787/9789264082076-en).
- OCDE (2009), « Charte régionale pour la qualité de la réglementation MENA-OCDE », www.oecd.org/mena/governance/45187832.pdf, consulté en novembre 2012.
- OCDE (2008), « Enquête OCDE 2008 sur les Indicateurs de systèmes de gestion réglementaire », www.oecd.org/regreform/indicators, consultée le 20 mai 2013.

Chapitre 2

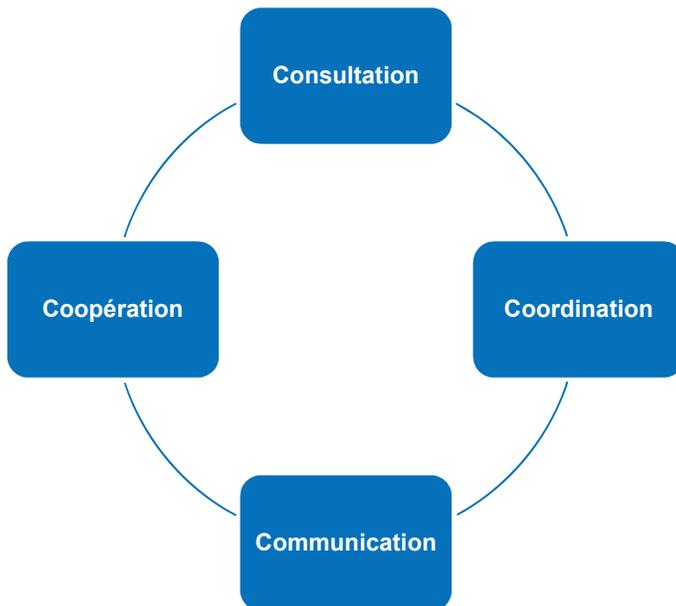
Le cadre de l'OCDE pour la politique de la réglementation et la région MENA

Ce chapitre présente le cadre et les pratiques de politique de la réglementation acceptés dans les pays de l'OCDE, et fait des propositions pour les adapter – qu'il s'agisse de l'approche ou de l'expression – à la mise en place d'une politique de la réglementation pour la région MENA. Trois éléments constituent une politique de la réglementation et de la gestion publique : i) les politiques fondamentales, ii) les systèmes, processus et outils, et iii) les acteurs, institutions et moyens. Le présent chapitre étudie chaque élément et examine l'importance d'une politique couvrant explicitement l'ensemble de l'administration publique ainsi que de la transparence dans le contexte de la mise en œuvre des principes de politique de la réglementation dans les pays MENA.

Les domaines visés par la réforme de la réglementation, qui se proposent d'améliorer les économies nationales et de renforcer leur capacité d'adaptation au changement, ont évolué au cours des 15 dernières années. L'objectif des premières recommandations de l'OCDE était, en 1995, de fournir une assistance aux pays membres pour l'amélioration des politiques et outils de réglementation, renforcer l'ouverture des marchés et la concurrence, et réduire les charges administratives.

Vers 2012, il a été reconnu que la réduction de la taille de l'administration et la suppression des réglementations inutiles par des initiatives ponctuelles, étaient insuffisantes au regard du double objectif de la création d'un environnement favorable à la croissance et du fonctionnement concurrentiel efficace des marchés, d'une part, et d'une satisfaction des besoins sociaux et environnementaux majeurs, d'autre part. La nécessité d'une approche à la réforme de la réglementation couvrant l'ensemble de l'État a été acceptée, faisant ressortir l'importance de la consultation, de la coordination, de la communication et de la coopération pour faire face aux exigences engendrées par l'interdépendance des économies et des secteurs.

Graphique 2.1. Une approche de la réforme de la réglementation portant sur l'ensemble de l'État



Le présent chapitre fournit une information plus détaillée sur ce qu'est une politique de la réglementation pour l'OCDE, et fait écho à des débats sur les termes et notions qui se rapportent à la politique de la réglementation en langue arabe dans la région MENA.

Politique réglementaire et gouvernance: un concept nouveau pour la région MENA

De nombreux pays ont entrepris des réformes législatives, économiques et de l'administration publique. Certaines d'entre elles sont similaires et se juxtaposent avec la réforme de la réglementation, elles ne sont pas exactement identiques. La politique de la réglementation est un domaine assez nouveau de la gouvernance publique. Cela peut, par conséquent, porter à confusion même en langue arabe.

L'outil mis en place par l'OCDE identifie trois éléments qui déterminent la politique de la réglementation et de la gouvernance :

1. **Les politiques fondamentales** : orientations stratégiques affichées par le gouvernement qui définissent les principes sous-jacents de la régulation et de la gouvernance.
2. **Les systèmes, processus et outils** : les pratiques et procédures qui sont formulées et mises en œuvre pour assurer la qualité de la réglementation.
3. **Les acteurs, institutions et moyens** : les fonctions et rôles des différents organes et capacités, responsables de la mise en œuvre et du suivi garantissant une haute qualité de la réglementation.

La Recommandation de 2012 propose des points de repère détaillés pour chacun de ces trois éléments, comme le montre le tableau 2.1 ci-dessous.

Encadré 2.1. Politique réglementaire et gouvernance en langue arabe : des défis à relever

La notion de politique de la réglementation a changé de rythme dans les pays de l'OCDE au cours des dix dernières années, le point focal passant de la qualité juridique à la qualité de la réglementation, un concept plus vaste et fondamental. La qualité de la réglementation est désormais considérée comme un élément important d'une gestion publique efficace. Un net consensus est établi sur la nécessité de n'accepter qu'une réglementation efficace et nécessaire. En ce sens, la politique de la réglementation est de manière explicite, dynamique et cohérente applicable à l'ensemble de l'État et vise à établir une réglementation de bonne qualité, qui ne se cantonne pas obligatoirement aux réglementations de « directive et contrôle » mais inclut tous les instruments utilisés par les pouvoirs publics pour influencer le comportement des acteurs sociaux publics et privés (OCDE, 2009a).

Encadré 2.1. Politique réglementaire et gouvernance en langue arabe : des défis à relever (suite)

La traduction de l'expression « politique de la réglementation » n'a pas le même sens **en langue arabe**. La réglementation renvoie dans cette langue aux différents types de règles de « directive et contrôle » promulguées par le chef de l'État, le Parlement ou les ministères. Dans ce contexte, la réforme de la réglementation signifie la révision juridique de la réglementation, en regard de sa constitutionnalité et de l'élimination des contradictions juridiques et des chevauchements entre les réglementations. Cette dimension est pertinente surtout pour la révision d'ensembles très volumineux de règles, accumulés dans la plupart des pays de la région au gré de la succession des époques historiques et des systèmes politiques et économiques.

Cette conception étroite et légaliste de la politique et de la réforme de la réglementation ne prend pas en considération des lacunes relatives à la mise en œuvre de la politique de la réglementation, qui n'ont pas nécessairement de lien avec les questions juridiques, comme c'est le cas pour l'utilité de certaines procédures et autorisations des pouvoirs publics. Elle ignore aussi l'impact des règles, nouvelles et existantes, sur les objets de la réglementation, que cherchent précisément à mesurer les outils destinés à produire des réglementations de qualité, comme l'AIR ou le Modèle des coûts standards (MCS). Enfin, il n'y a pas de place dans ce contexte pour l'examen des solutions autres que la réglementation.

Cette question renvoie au débat sur le concept de gouvernance, qui est traduit de trois manières différentes (*al-hawkamah*, *al-hukm rachid*, *al-idarah al-rachidah*). *Hawkamah* est habituellement critiqué en tant que mot importé, dont le sens n'est pas clair et qui n'a pas d'écho dans la langue et la culture arabes. *Al-hukm al-rachid* et *al-idarah al-rachidah* sont plus acceptables bien que le premier soit, selon certains, davantage associé au système politique.

Les pays arabes sont par conséquent confrontés à la difficulté qui consiste à adapter les concepts et outils de la politique de la réglementation et la gouvernance, en prenant des distances par rapport à leur signification étroite, au profit d'un sens plus large adopté par la société et les décideurs, et non pas importé d'une autre culture ou d'un autre système politique.

Source : OCDE (2012a), présentation préparée par Faisal Naru, Tareq Touqan et Rania Filfil, pour la 12th Annual Conference on Good Governance and the Establishment of the « Institution-Based State » organisée par Arab Administrative Development Organisation (ARADO), Le Caire, Égypte, 9 septembre.

Les **politiques fondamentales** adoptées dans le cadre d'une approche de la réglementation concernant explicitement l'ensemble de l'État fournissent la volonté politique et la coordination nécessaires à la gestion de l'environnement réglementaire. Elles mettent en place un organe public central qui affiche clairement sa volonté d'améliorer la qualité de la réglementation au bénéfice collectif de la société.

Une politique et une réforme de la réglementation, ainsi qu'une gouvernance, efficaces et appropriées dépendent du recours à des **systèmes, processus et outils** spécifiques, qui permettent l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation. Ceux-ci incluent des procédures systématiques d'élaboration des règles et des procédures administratives de gestion de la réglementation, aussi bien que d'autres outils assurant la qualité juridique de la réglementation, par exemple le pilotage de la préparation des projets de loi et l'utilisation d'un langage simple. Il existe aussi différentes méthodes qui peuvent être adoptées pour améliorer l'élaboration des réglementations nouvelles et simplifier et gérer le corpus réglementaire existant.

L'expérience de l'OCDE a cependant montré que sans les **acteurs, institutions et moyens** adéquats, habilités et dotés des ressources leur permettant de gérer et faire fonctionner les systèmes, processus et outils, une politique de la réglementation est difficile à mettre en œuvre.

Tableau 2.1. Recommandation du Conseil concernant la Politique et la Gouvernance Réglementaires (2012)

Politiques fondamentales	Systèmes, processus et outils	Acteurs, institutions et moyens
Une politique explicite de la qualité de la réglementation	Une AIR intégrée	Un contrôle de la réglementation
Communication, consultation et implication	Examens des stocks de règles – Évaluation <i>ex post</i> de la réglementation	Organisation des agences de réglementation
Risques et réglementation	Évaluation de la performance des programmes de réforme de la réglementation et de la politique de la réglementation	Des capacités de gestion de la réglementation à un niveau infranational
Une cohérence de la réglementation aux différents niveaux administratifs	Une évaluation administrative et judiciaire	Une coopération internationale en matière de réglementation

Source : OCDE (2012), « Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires », www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/recommandationde2012.htm, consultée le 10 juillet 2013.

Promouvoir une approche de la politique de la réglementation valable pour l'ensemble du gouvernement dans la région MENA

La Charte insiste sur l'importance de l'engagement au plus haut niveau politique à une politique de qualité de la réglementation explicitement applicable à l'ensemble de l'État. Ceci a été encore rappelé dans la *Recommandation de 2012 du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, qui a proposé que cette politique se dote d'objectifs clairs et de dispositifs de mise en œuvre afin d'assurer que, si on a recours à la réglementation, les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux attendus en justifient les coûts, que les effets redistributifs soient pris en compte et que les bénéfices nets soient optimisés. Une politique explicite visant à garantir que les ensembles réglementaires et les règlements servent l'intérêt public impose au gouvernement:

- D'adopter un cycle politique continu pour l'élaboration de la politique de la réglementation, allant de l'identification des objectifs politiques à l'élaboration des règles puis à l'évaluation ;
- D'utiliser la réglementation lorsqu'elle est adaptée à l'objectif politique recherché, en application de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* [OCDE/GD(95)95];
- De se doter d'un système de gestion de la réglementation, qui inclut aussi bien l'analyse d'impact *ex ante* que l'évaluation *ex post* en tant que parties essentielles d'un processus de prise de décisions fondé sur des constatations évidentes ;
- D'exprimer de manière claire les buts, les stratégies et les bénéfices attendus des politiques ;
- D'examiner de manière systématique et régulière les ensembles réglementaires, afin de repérer et de supprimer ou remplacer les réglementations obsolètes, insuffisantes ou inefficaces ; et
- De développer, mettre en œuvre et évaluer une stratégie de communication pour assurer que les objectifs de qualité de la réglementation bénéficient d'un soutien durable.

Beaucoup de pays MENA n'auront nul besoin d'une politique de la réglementation très complexe et conçue pour l'ensemble du gouvernement. Au stade initial, une politique qui s'inspire des principes fondamentaux de la bonne pratique réglementaire sera plus adaptée. Pouvoir compter sur le soutien politique des principaux décideurs comme les ministres et les hauts responsables publics sera un atout important pour garantir que cette politique sera mise en œuvre à l'échelle de l'administration publique toute entière.

Améliorer la transparence du processus réglementaire

La Charte a souligné l'importance des procédures administratives d'examen des nouveaux règlements et lois, qui doivent être clairement définies. Ces procédures devront promouvoir la transparence, la sécurité administrative et l'équité. La consultation, qui est un outil indispensable de promotion de la transparence, devrait être large et équilibrée parmi les différents groupes d'intérêt. Les processus de consultation devront eux-mêmes être transparents et responsables.

Conformément à la *Recommandation de 2012 du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, les pouvoirs publics devraient adhérer aux principes d'un gouvernement ouvert, ce qui inclut la transparence et la participation au processus réglementaire, afin d'assurer que la réglementation serve l'intérêt public et tienne compte des besoins légitimes des acteurs intéressés et des personnes concernées. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la consultation sur les projets de loi est obligatoire (graphique 2.2).

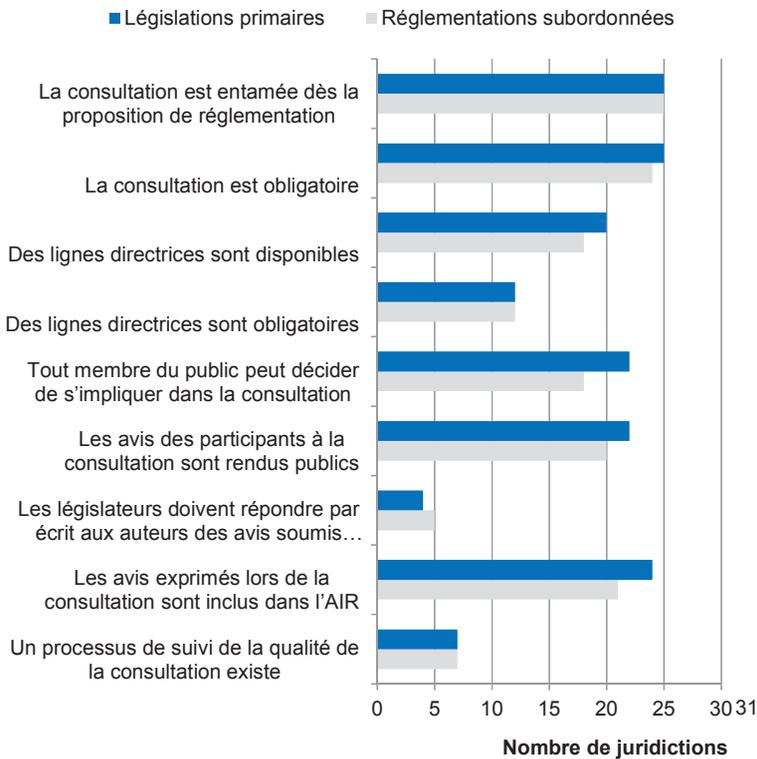
La consultation publique est, en fait, un aspect inhérent à la politique de la réglementation et à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), et aide les décideurs politiques à trancher dans la mesure où elle garantit un retour de la part des parties prenantes. Considérer la consultation comme une partie intégrante de la politique réglementaire permet également de se confronter à « l'hésitation généralisée au sein des acteurs et décideurs politiques concernant le recours à la consultation publique » (OCDE, 2013).

Ce qui précède sur la consultation comporte par conséquent l'exigence de fournir de véritables occasions au public de contribuer (notamment par Internet) au processus de préparation des projets de règles et à la qualité de l'analyse associée. Les pouvoirs publics devraient définir une politique claire, identifiant les modalités d'une consultation ouverte et équilibrée du public sur l'élaboration de la réglementation. Ils devraient coopérer avec les parties prenantes pour l'évaluation des règles existantes et l'élaboration des règles nouvelles en :

- impliquant activement tous les partenaires concernés pendant le processus d'élaboration de la réglementation et de consultation, pour optimiser la qualité de l'information rassemblée ainsi que son efficacité ;
- consultant sur tous les aspects de l'analyse d'impact et en utilisant, par exemple, des analyses d'impact dans le contexte du processus de consultation ;

- mettant à la disposition du public, dans la mesure du possible, tous les éléments pertinents des dossiers de réglementation y compris les analyses à l'appui, et les raisons des décisions ainsi que les données pertinentes ;
- organisant les évaluations des réglementations autour des besoins des personnes concernées, en coopérant avec elles pour l'élaboration et la conduite des évaluations, y compris pour la hiérarchisation des priorités, l'évaluation des règles et la formulation des propositions de simplification ; et
- évaluant les effets de la réglementation sur la concurrence entre les acteurs économiques du marché.

Graphique 2.2. Caractéristiques des processus de consultation formelle utilisés par les gouvernements centraux, 2008



Source : OCDE (2009b), « Indicateurs de systèmes de gestion réglementaire », www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf, consulté le 20 mai 2013.

Les pouvoirs publics devraient aussi décider la mise en place d'évaluations régulières de la performance de la réglementation et des systèmes réglementaires, en prenant en compte, entre autres, l'impact sur les personnes affectées et la manière dont les règles sont perçues. Ils devraient en outre communiquer les résultats de ces évaluations au public. Ils devront également s'assurer que les politiques et les pratiques de contrôle et d'application de la réglementation respectent les droits légitimes de ceux qui sont tenus de s'y conformer. Les gouvernements pourront décider de vérifier la configuration des régimes d'inspection afin d'optimiser les avantages nets dont bénéficie le public en fonction de l'application et du respect des règles, et à éviter les contraintes inutiles sur ceux qui font l'objet d'un contrôle.

Bibliographie

- OCDE (2009a), « Perspectives générales au terme des Premiers Examens de l'UE 15 », OCDE, www.oecd.org/regreform/regulatorypolicy/44983092.pdf, consulté le 3 janvier 2013.
- OCDE (2009b), « Indicateurs de systèmes de gestion réglementaire », www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf, 20 mai 2013.
- OCDE (2011), *Politique réglementaire et gouvernance : Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général*, OCDE, doi: [10.1787/9789264168220-fr](https://doi.org/10.1787/9789264168220-fr).
- OCDE (2012a), présentation préparée par Faisal Naru, Tareq Touqan et Rania Filfil, pour la 12th Annual Conference on Good Governance and the Establishment of the « Institution-Based State » organisée par Arab Administrative Development Organisation (ARADO), Le Caire, Égypte, 9 septembre.
- OCDE (2012b), « Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires », www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/recommandationde2012.htm, consultée le 10 juillet 2013.
- OCDE (2013), « Regulatory Consultation: A MENA-OECD Practitioners' Guide for engaging stakeholders in the rule-making process », OCDE.

Chapitre 3

La politique de la réglementation et la gouvernance dans la région MENA

Ce chapitre analyse la mise en œuvre de la réforme de la réglementation dans la région MENA, et les difficultés auxquelles elle s'y heurte. Il examine en particulier le processus de réforme dans la région en explorant i) les moteurs de la réforme ii) les politiques fondamentales, iii) les systèmes, processus et outils, et iv) les acteurs, institutions et moyens. Il aborde la question de savoir comment des politiques fondamentales telles que l'ouverture du gouvernement ou l'implication des partenaires au travers d'une consultation peuvent contribuer à la réforme et à la transparence de la réglementation. Des outils tels que l'AIR, la simplification administrative et l'administration électronique ont en outre été utilisés dans la région MENA pour réduire les charges administratives. Le chapitre conclut que, malgré les progrès réalisés, une approche portant sur l'ensemble de l'État demeure une difficulté à franchir pour que soit mise en œuvre une politique réglementaire cohérente.

L'analyse proposée dans ce chapitre souligne les avancées dans la réforme par les pays MENA examinés ici, en ce qui concerne les politiques, systèmes et outils, ainsi que les acteurs, institutions et moyens, en regard de la Charte de 2009 et de la Recommandation de 2012 précédemment évoquées. Le rapport tire des enseignements des différents rapports nationaux et de recherches complémentaires pour retenir les thèmes et défis communs à toute la région, tout en reconnaissant la nécessité d'analyses et de d'examen par pays compte tenu des variations observées dans la région.

Le présent chapitre propose une analyse des aspects suivants de la politique réglementaire des pays MENA mentionnés dans ce rapport :

- 1) Les moteurs de la réforme ;
- 2) Les politiques fondamentales ;
- 3) Les systèmes, processus et outils ;
- 4) Les acteurs, institutions et moyens.

Les moteurs de la réforme

Les pays MENA ont fait d'importants progrès dans l'élaboration et le lancement de **programmes de réforme de la réglementation** au cours des cinq dernières années. Différentes approches et solutions ont été adoptées dans les pays pour renforcer la qualité de la réglementation, telles que des initiatives spécifiques d'évaluation du corpus de réglementation ou des programmes ministériels sur des enjeux législatifs et réglementaires spécifiques (principalement dans le domaine des affaires), par exemple pour les assurances, l'accès à l'information et les marchés publics. Plusieurs gouvernements de la région ont manifesté leur volonté explicite de mettre en œuvre la réforme de la réglementation et reconnu son rôle significatif dans le développement économique.

À titre d'exemple, le Plan d'Action national pour 2007-2017 de la réforme politique, sociale et économique adopté par le Roi Abdullah II de **Jordanie** en 2005, se donne pour objectif de créer un environnement favorable à l'investissement. Le Plan d'Action se propose d'atteindre cet objectif en baissant les barrières douanières, en réduisant les contraintes administratives et en améliorant la qualité de la réglementation, actions qui ensemble contribueront à la compétitivité, la responsabilisation et la transparence de la réglementation. Le nouveau Code de l'investissement de la **Mauritanie** vise également à simplifier et réduire les procédures administratives pour améliorer les conditions de création de nouvelles entreprises. **L'Égypte** envisage de rétablir son programme de réforme réglementaire, qui était connu sous le nom d'initiative ERRADA – Initiative

égyptienne pour le développement et la réforme de la réglementation (voir ci-dessous) – afin de renforcer l’environnement des affaires grâce à l’amélioration de la réglementation.

Au **Liban**, les accords internationaux ont eu une influence sur le pilotage du processus de réforme de la réglementation. Beaucoup d’initiatives en faveur du renforcement de la structure réglementaire par exemple en matière d’enrichissement illicite, de législation sur les marchés publics, d’accès à l’information, de partenariat public-privé, sont promues et orientées conformément aux accords passés avec l’OMC, la CNUCC et d’autres organisations internationales.

Avec la survenue du Printemps arabe, cependant, la réforme de la réglementation s’est davantage orientée vers les citoyens et a été inspirée par les exigences de la population. La **Tunisie** et l’**Égypte**, par exemple, ont élaboré des Constitutions nouvelles au travers d’un long processus d’implication civique et de débats sur la composition de l’assemblée constituante et sur certains articles de la constitution relatifs à la nature du système politique, la liberté (particulièrement des médias) et l’égalité des genres.

La **Jordanie** a adopté des amendements à sa Constitution pour accroître les pouvoirs du Parlement et réduire ceux du gouvernement, notamment dans sa capacité de promulguer des lois temporaires pendant les vacances parlementaires et de dissoudre le Parlement sans donner sa démission. Une cour constitutionnelle a été créée pour assurer la constitutionnalité des lois et règlements. Les membres de la cour constitutionnelle sont nommés sur décret royal.

La nouvelle Constitution du **Maroc**, adoptée en 2011 en réponse aux exigences de réforme constitutionnelle exprimées par la population, fait du Maroc une monarchie constitutionnelle dotée d’un système de gouvernance démocratique décentralisé et un pouvoir judiciaire indépendant. Elle met également en place les infrastructures nécessaires à des lois garantissant l’implication des citoyens et l’accès à l’information, qui sont en cours d’élaboration.

Lors d’un colloque national organisé en juin 2013 et grâce à la plateforme en ligne du Secrétariat général du gouvernement (SGG), le projet de loi sur l’accès à l’information a été discuté avec les acteurs de la société civile, des experts internationaux dont l’OCDE et tous les partenaires marocains concernés.

Le gouvernement marocain a aussi reconnu par la Déclaration gouvernementale du 26 janvier 2012 que la réforme de la réglementation et la simplification administrative étaient cruciales pour une croissance économique durable.

Afin d'améliorer l'efficacité et la performance de l'administration publique, le gouvernement prévoit de mener un vaste programme de réforme incluant la simplification des procédures administratives au bénéfice des particuliers et des entreprises.

Le programme gouvernemental 2012-16 fait explicitement référence à la réforme de la réglementation au Maroc. Il retient 232 nouvelles lois, ou amendements législatifs, à adopter au cours de cette période, et s'engage à améliorer le système résultant de la politique réglementaire en y intégrant les analyses d'impact de la réglementation et les contrôles de qualité *ex post*. L'objectif est d'accroître l'implication des partenaires, d'accélérer le processus d'élaboration législatif, d'accroître la transparence et l'accès à l'information ainsi que les capacités des législateurs.

Le **Bahreïn** a lui aussi amendé sa Constitution en exigeant que le Roi consulte le Président du Parlement, le Chef du Conseil de la Choura et le Président de la Cour constitutionnelle avant de dissoudre le Parlement. Ces amendements ont de surcroît donné au Parlement le droit d'adopter, seul, un vote de défiance contre le Premier ministre et de remettre la décision au Roi, qui acceptera ou refusera en dernière instance de remplacer le Premier ministre. Les opinions divergent cependant au Bahreïn lorsqu'il s'agit de juger ces mesures suffisantes pour améliorer la satisfaction des citoyens.

La politique de la réglementation et la gouvernance est un domaine assez nouveau tant dans la région MENA que dans les pays de l'OCDE. Les plus grands succès ont été obtenus dans les pays qui ont intégré la politique de la réglementation dans le processus de réforme. Elle appuie bien entendu d'autres efforts de réforme (notamment dans les domaines législatifs et administratifs). Mais la gestion de l'environnement réglementaire a été reconnue comme une discipline politique en elle-même, qui requiert un engagement politique aux plus hauts niveaux pour que son impact soit significatif.

Le lien n'a pas encore été fait entre les attentes publiques et les gains qui pourraient être retirés de bonnes pratiques réglementaires. Cette articulation, une fois faite, pourrait permettre une impulsion politique plus forte en faveur de l'investissement dans la réforme de la réglementation conformément aux nouvelles priorités fixées dans beaucoup de pays MENA.

Politiques fondamentales

Beaucoup de pays MENA mettent en œuvre des initiatives et des programmes en appui aux politiques fondamentales visant une transparence accrue de la réglementation. Les initiatives pour un gouvernement ouvert et l'introduction de processus de communication dans l'élaboration des lois

sont les plus fréquentes. Les politiques explicitement conçues à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, ou en matière de risques et de cohérence de la réglementation, sont en revanche absentes. Les bonnes pratiques de l'OCDE montrent qu'une réelle adhésion à la politique de la réglementation, des risques et de la cohérence, donneront une structure aux programmes de transparence de la réglementation et les renforceront.

Le gouvernement ouvert dans la région MENA

Un gouvernement ouvert peut renforcer la confiance et fournir l'appui indispensable à la réforme. Une implication accrue des citoyens et de la société civile est un élément clé du gouvernement transparent et ouvert que promeut le Partenariat pour un gouvernement ouvert, dont est membre la Jordanie et qu'aspirent à rejoindre d'autres pays MENA¹. Un gouvernement ouvert peut aussi conduire à une implication plus directe et appropriée des citoyens, de la société civile et des entreprises. La réaffirmation des valeurs fondamentales du secteur public contribuera à l'amélioration de la performance du secteur public.

Parmi les principaux mécanismes d'une ouverture croissante figurent l'innovation et la consultation publique. Promouvoir et favoriser un environnement propice à l'innovation (au moyen des outils TIC) est déterminant pour l'établissement d'un secteur public dynamique centré sur la performance et une productivité plus grande sans coût supplémentaire. Une diffusion électronique étendue de l'information chevauchant les secteurs et les frontières du secteur public est cruciale pour l'incitation à l'innovation et la réduction des contraintes administratives (OCDE, 2011a, 2013).

La consultation publique consolide un gouvernement ouvert qui adhère au droit des populations à savoir et à participer. Il s'agit cependant d'un processus exigeant qui exige tant un changement de la structure organisationnelle que de la culture administrative en faveur d'un système de gouvernance participatif (OCDE, 2011a ; 2011b).

Une partie des efforts de gestion du corpus réglementaire consiste en la réalisation d'inventaires de la législation valide. Ceux-ci peuvent aussi être considérés comme une forme de consultation passive grâce à l'information du public. Tous les pays examinés ici publient au moins leur législation primaire dans un bulletin officiel imprimé, et certains d'entre eux mettent leur bulletin officiel en ligne (la Jordanie, le Maroc et l'Égypte – même si, dans ce dernier pays, un abonnement est nécessaire). Beaucoup d'entre eux ont entrepris de mettre en ligne les textes législatifs primaires et secondaires au moyen des sites Internet des ministères aussi bien que de bases de données dédiées.

La **base de données juridiques palestinienne, appelée Al-Muqtafi** (<http://muqtafi.birzeit.edu>), est l'une des mieux développées dans la région. Elle contient toute la législation depuis la période ottomane et est actualisée en permanence. Les utilisateurs peuvent consulter la réglementation promulguée depuis l'établissement de l'Autorité palestinienne et au cours des 150 dernières années, dont les lois et les liens entre les éléments législatifs, les textes intégraux des lois en vigueur et les documents juridiques régionaux et internationaux relatifs aux Palestiniens. La *Base de données du Tribunal des jugements* a été ajoutée à la base existante. Elle contient 23 000 décisions judiciaires prises par les hautes cours palestiniennes depuis 1994, date de création de l'Autorité palestinienne. Selon une étude de l'OCDE, plus de 6 500 utilisateurs résidant sur le territoire consultent les bases de données de manière régulière. Les projets de loi sont eux aussi diffusés par les agences et ministères, mais dans la plupart des cas ils ne sont pas mis à la disposition du public.

En **Égypte**, le *Bulletin officiel* est disponible électroniquement mais sur la base d'un abonnement (payant). La législation primaire et secondaire n'est cependant pas publiée avant son approbation, conformément à une tradition réglementaire égyptienne qui considère que la législation est confidentielle dans sa phase préparatoire. Dans certains cas, des copies officieuses circulent et certains partenaires sont consultés (autorités concernées incluses) de manière indirecte et informelle, sans examen systématique de tous les différents points de vue. Un accès gratuit en ligne aux réglementations a néanmoins été fourni par ERRADA en juillet 2011. Le registre virtuel ERRADA contient plus de 34 000 réglementations, dont des accords internationaux, des lois, des décrets présidentiels, du Premier ministre, des ministres et des gouverneurs, et des décisions des autorités subordonnées et circulaires².

En **Jordanie**, tous les textes qui se rapportent au domaine législatif, depuis la création du pays, sont disponibles sur une base de données en ligne alimentée par le Bureau de la législation et de l'opinion (BLO) et par le Palais de Justice (www.lob.gov.jo/ui/main.html). L'information sur la législation peut être obtenue de diverses manières et à plus d'un niveau ; la base de données est actualisée dès qu'une loi nouvelle est promulguée. Cette base a été établie par le Centre national d'information (CNI) en coopération avec les parties concernées. Elle inclut la Constitution, les lois et règlements, les principes juridiques, les memoranda explicatifs, et les accords passés en vertu des lois. Toutes les lois et tous les amendements sont publiés et mis à jour, les textes originaux étant cependant conservés, qu'il s'agisse de lois promulguées ou abrogées, de 1921 à 2001. Le système a été conçu de telle manière qu'il autorise un accès aisé à toute loi en utilisant son numéro de référence, son année de promulgation ou son objet pour retrouver les textes

originaux et les amendements ainsi que les textes intégraux amendés, incluant éventuellement leurs motifs et les principes juridiques associés. En outre, le Bulletin officiel est disponible aussi sur le site Internet du Premier ministre (www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page_type=gov_paper&part=1).

Le gouvernement **tunisien** met l'ensemble de la législation primaire et secondaire à la disposition du public sur le site internet www.iort.gov.tn/. Toute réglementation est publiée sur le site dans les trois jours qui suivent l'adoption. En outre, le site Internet du Centre national universitaire de documentation scientifique et technique de l'Université nationale offre des options de recherche avancée sur les réglementations nationales (www.cnudst.rnrt.tn).

Au **Liban**, plusieurs sites Internet (secteurs public et privé) publient le *Bulletin officiel*, par exemple : www.pcm.gov.lb/cultures/ar-lb/menu/ ou www.legallaw.ul.edu.lb/luonline/security/index.aspx?culture=ar.

Au **Maroc**, les parutions du *Bulletin officiel* (BO) sont disponibles en ligne sur le site du Secrétariat général du gouvernement (www.sgg.gov.ma/historique_bo.aspx?id=982 et www.bocl.gov.ma/). Le BO a fêté son 100^e anniversaire en 2012. Chaque élément nouveau de la législation est publié au BO dans un délai de deux semaines après approbation.

Au **Bahreïn**, toute la législation est disponible électroniquement sur le site de la Commission sur la législation et l'opinion juridique (www.legalaffairs.gov.bh/).

La *Gazette officielle* est accessible sur souscription ou par achat ; par ailleurs, les ateliers et les médias constituent les principaux moyens par lesquels la législation est portée à la connaissance du public en **Mauritanie**. Un portail gouvernemental en ligne est en cours d'élaboration, et certains textes législatifs sont déjà publiés sur le site Internet du Premier ministre (www.primature.gov.mr). Cependant, les projets de réglementation ne sont pas mis en ligne ou ne circulent qu'entre un petit nombre d'acteurs concernés.

Il demeure qu'il est insuffisant de compter sur le bulletin officiel ou sur les bases de données en ligne comme seuls moyens de communiquer avec la population au sujet de la législation nouvelle. Une communication efficace doit aller de pair avec une sensibilisation au sujet des enjeux de la législation promulguée. De nombreuses difficultés restent à résoudre pour toucher les parties concernées par la législation dans les pays examinés ici.

Certains pays ont commencé à diffuser les projets législatifs sur les sites Internet avant leur promulgation. À titre d'exemple, au Liban, dans certains cas, les projets de lois sont présentés sur les sites informatiques ou publiés

dans les journaux avant d’être envoyés au Parlement. En **Jordanie**, la loi n° 5/2013, article 9 du Bureau de la Législation et de l’Opinion (BLO), a été amendée pour obliger le BLO à publier tout projet de loi pendant au moins dix jours, pour permettre aux citoyens et aux entreprises de le commenter. Les commentaires seront inclus dans le dossier que les personnels compétents du BLO examineront³. Il est utile de préciser que la loi a été amendée au titre du plan national d’action en vue de l’adhésion du Partenariat pour un gouvernement ouvert.

Au **Maroc**, le décret n° 2.08.229 a été promulgué en mai 2009⁴ conformément à l’Accord de libre-échange conclu avec les États-Unis. Le décret établit que les projets de loi du gouvernement doivent être publiés électroniquement pour consultation avant d’être soumis au Parlement. Le gouvernement publie, dans ces conditions, les projets de loi sur le site du Secrétariat général du gouvernement (www.sgg.gov.ma/commentaire_fr.aspx?id=1102).

Impliquer les partenaires : la consultation

Les pays MENA ont également commencé à adopter des initiatives de consultation et des processus de communication dans le contexte de la politique de réglementation. Ceux-ci concernent surtout les fonctionnaires, les organisations de la société civile et les associations d’entrepreneurs. Dans l’**Autorité palestinienne**, la communication prend la forme d’enquêtes et de réunions ouvertes spécifiques selon la volonté des législateurs.

En **Égypte**, quelques mécanismes de communication sont utilisés, comme les publications, conférences, ateliers et séminaires périodiques. ERRADA a aussi fait usage de son site Internet et des publications *ad hoc* pour certaines questions telles que la consultation et le coût de la réglementation, afin de rendre publics les succès de la réforme de la réglementation. En Mauritanie, les ateliers de dissémination sont utilisés pour faire connaître la réglementation aux acteurs les plus directement concernés.

La consultation contribue à l’amélioration de la qualité de la réglementation et à la réactivité des gouvernements face aux citoyens et aux entreprises. Le recours à des mécanismes de consultation est déterminant pour le recueil de l’information empirique, la mesure des attentes, l’évaluation des coûts et bénéfices et la détermination des choix des politiques possibles.

En outre, l'implication des partenaires rend possible un processus transparent d'élaboration des politiques publiques, et accroît le niveau d'acceptation sociale des décisions prises et donc le respect des mesures adoptées.

La consultation du public contribue à la mise en place d'un gouvernement ouvert et au processus transparent d'élaboration des politiques publiques susceptible de promouvoir la confiance de la population dans les pouvoirs publics et augmenter la sécurité juridique pour les entreprises et les particuliers, renforçant en conséquence l'état de droit. Il s'agit donc d'un processus exigeant qui requiert une structure organisationnelle et une culture administrative tendant vers un système de gouvernance participatif. Ceci exige aussi des compétences humaines et des ressources financières (OCDE, 2011a ; 2013).

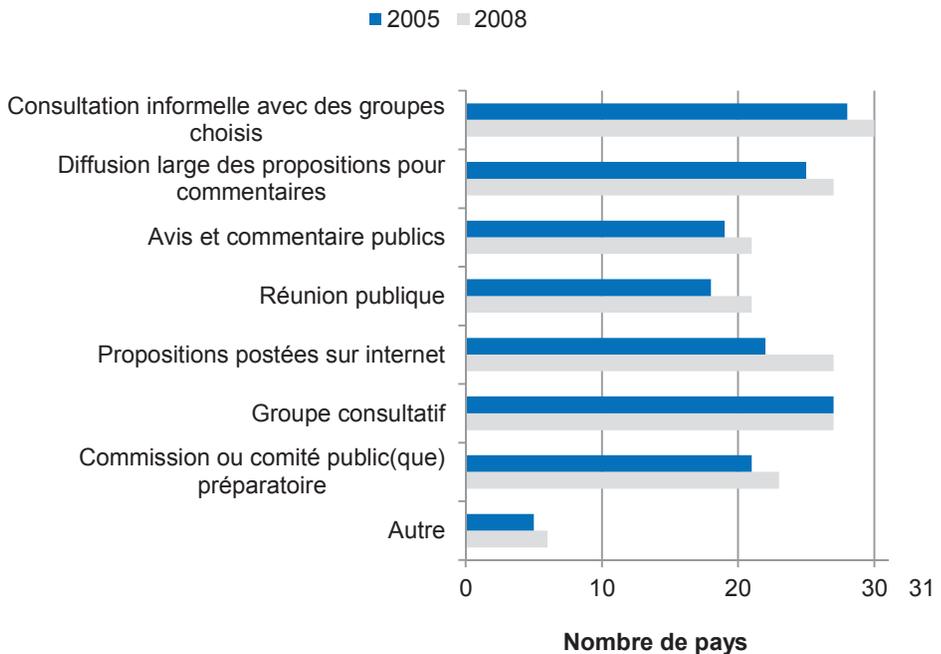
Les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont, par ailleurs, ouvert de nouvelles voies de communication permettant au public dans son ensemble de s'impliquer dans les processus démocratiques. La consultation électronique est définie comme l'usage des TIC aux fins de la présentation institutionnelle des commentaires, observations, propositions et amendements sur un sujet ou sur un projet de réglementation. La consultation en ligne fournit un moyen d'atteindre un large public. Utilisées de manière appropriée, la consultation électronique et l'utilisation des TIC peuvent réduire les contraintes pesant sur la consultation et encourager une participation accrue (OCDE, 2011a).

Les pays MENA ont reconnu, en adhérant à la Charte régionale, l'importance de la transparence dans le processus d'élaboration des politiques et de la réglementation. Ils ont accepté que les processus de consultation impliquent différents groupes d'intérêt et soient transparents et réactifs. Ils ont en outre pris l'engagement de rendre accessible au public l'information sur les politiques, en diffusant toutes les lois et en développant des sites Internet pour recevoir par voie électronique les commentaires du public sur les questions de réglementation.

À cet égard, on constate d'importants progrès dans le renforcement des mécanismes de consultation dans toute la région. La plupart des pays ont commencé à organiser des consultations pour donner au public la possibilité de participer activement à la préparation des projets de réglementation et par conséquent d'accroître la réactivité du gouvernement et sa capacité de mettre en œuvre des politiques répondant aux besoins de la population. Dans de nombreux pays, cependant, il n'existe pas de procédures ou de bases juridiques explicites pour les processus de consultation. Ceux-ci ont souvent lieu de manière informelle et sur une base *ad hoc*. Une leçon importante fournie par l'expérience des pays de l'OCDE est que la consultation devrait

être assez systématique pour garantir que les parties concernées ont été dûment consultées. En outre, les gouvernements devraient utiliser une approche souple et variée combinant une gamme d'outils et de modalités de consultation permettant d'atteindre les partenaires. Le graphique 3.1 présente les modalités les plus courantes de consultation publique utilisées dans les pays de l'OCDE au niveau du gouvernement central.

Graphique 3.1. Formes de la consultation publique habituellement utilisées par l'administration centrale pour les lois primaires



Source : OCDE (2009a), « Indicateurs de systèmes de gestion réglementaire », www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf, consulté le 20 mai 2013.

Au **Liban**, la consultation n'est pas obligatoire, mais elle est pratiquée de fait. Les partenaires concernés sont consultés lors de l'élaboration de projets de loi, ou prennent part aux comités préparant la loi. De manière similaire, le gouvernement du **Bahreïn** mène des consultations avec les parties prenantes sur la législation en préparation, leurs opinions étant généralement prises en compte. Mais il n'existe pas d'obligation juridique et les consultations ne concernent pas systématiquement tous les textes législatifs et suivants des directives préétablies.

Au **Maroc**, la consultation réglementaire est régie par le décret n°02-08-229 du 21 mai 2009, mais n'a pas lieu de manière systématique ; elle est souvent limitée à des projets particuliers dans le domaine du commerce, notamment électronique, des marchés publics et des droits de la propriété intellectuelle. La consultation peut durer entre 15 jours et 2 à 6 mois pour des projets à grande échelle. La nouvelle Constitution marocaine implique la population dans le processus d'élaboration législative en donnant à la société civile le droit de proposer des réglementations. (voir aussi www.mcrp.gov.ma/formSC/DefaultSC.aspx).

En **Égypte**, le gouvernement organise de temps à autre des consultations *ad hoc* limitées sur des questions qui ont un impact significatif sur les entreprises et la société. Les consultations couvrent toutes les règles et aucune distinction n'est faite entre consultations formelles et informelles. Mais du fait de leur caractère *ad hoc*, il arrive que même les autorités et les institutions compétentes ne soient pas toujours consultées par le ministère responsable, ce qui contribue à une mise en œuvre défailante des réglementations après qu'elles aient été édictées.

En fait, et dans la plupart des pays MENA, la délibération sur les politiques consiste pour l'essentiel en une consultation au sein des organismes publics et entre eux. Au **Liban**, par exemple, un projet de loi préparé par le ministère compétent est communiqué, après une consultation interne avec les ministères susceptibles d'être affectés par la législation proposée, au Comité parlementaire de l'Administration et de la Justice. Ce comité est chargé de l'évaluation des projets de loi et des documents d'orientation, du point de vue de leurs objectifs. Il peut demander des amendements si la législation proposée ne remplit pas les critères de qualité. Il peut aussi appeler le public à soumettre des commentaires sur le projet de loi. La consultation avec les parties prenantes extérieures au gouvernement prend alors la forme d'auditions publiques, comme ce fut le cas pour le projet de loi électorale de 2009.

De la même manière, en **Mauritanie**, la consultation implique surtout les ministres et les directeurs concernés, et la consultation intergouvernementale n'est utilisée que pour les grandes réformes.

Les pratiques de consultation dans les pays MENA vont d'appels téléphoniques à des réunions informelles, et interviennent à toutes les étapes du processus de réglementation. La consultation informelle peut bien sûr être moins lourde et plus souple que la consultation formelle. Mais elle a pour inconvénients une transparence et une responsabilisation réduites, puisque l'accès des groupes d'intérêt y est entièrement à la discrétion des législateurs. La consultation informelle peut donc s'apparenter au *lobbying*,

ce qui implique un risque élevé de captation de la réglementation par de puissants groupes d'intérêt (OCDE, 2013).

Une politique de la réglementation et des processus transparents sont très importants dans les situations de transition et permettent le fonctionnement d'un gouvernement ouvert et responsable. Une consultation publique peut accroître la légitimité d'un gouvernement ; ce peut être un moyen colmater le déficit démocratique et de contribuer au consensus requis pour avancer, sans domination écrasante de la majorité au détriment des intérêts des groupes minoritaires de la société.

Par exemple, dans l'**Autorité palestinienne**, la consultation publique dans le processus d'élaboration des lois a contribué à combler le vide créé par l'absence d'un Conseil législatif palestinien (OCDE, 2011).

En **Tunisie** et en **Égypte**, deux pays qui ont fait l'expérience d'une transition vers la démocratie, les élections ont été préparées par une Autorité Suprême, qui tire sa légitimité de la création d'un consensus et de l'inclusion d'une large gamme de représentants de la société civile dans le processus de décision. Ces pays ont l'un comme l'autre besoin de renforcer leurs pratiques de consultation dans la période à venir, tout en préparant la législation inspirée de leurs Constitutions récemment élaborées.

La consultation en matière réglementaire est un domaine prioritaire pour l'**Autorité palestinienne** (AP) ; le gouvernement s'efforce d'impliquer davantage les parties prenantes dans l'élaboration des lois. Ceci s'explique par la nécessité d'améliorer l'environnement juridique, qui est des plus complexes du fait des legs importants laissés par les différents régimes politiques. La consultation publique peut donc contribuer à l'évaluation du corpus législatif existant, à la qualité de la réglementation ainsi qu'à la réactivité des pouvoirs publics face aux particuliers et aux entreprises.

Une étude de la consultation publique dans l'AP a été réalisée par l'OCDE en 2011 et a donné lieu à la publication de *Consultation sur la Réglementation dans l'Autorité palestinienne : Guide du praticien pour impliquer les partenaires dans la délibération démocratique*. L'évaluation montre que la consultation en matière réglementaire est devenue une partie intégrante du processus d'élaboration des lois dans l'AP. On constate une tendance croissante à impliquer le public dans l'élaboration des lois, cela d'une manière plus systématique depuis l'adoption du Plan législatif du gouvernement (« le Plan ») pour 2008-2012.

Le Plan déclare que les consultations publiques sont nécessaires pour évaluer les besoins et établir les priorités de la politique législative. La consultation prend en pratique la forme d'auditions et d'ateliers dans les comités spécialisés chargés de l'examen des projets de loi et des documents

d'orientation du point de vue des objectifs visés. Ils fonctionnent généralement « sur invitation seulement ». Comme le Bureau du Conseil juridique et de la Législation l'a relevé, le public peut soumettre des commentaires en écrivant aux institutions concernées, sachant qu'une réponse aux commentaires n'est pas exigée.

Le processus d'élaboration de la législation se déroule en **Jordanie** en plusieurs étapes, incluant plusieurs réunions ou consultations informelles entre représentants du gouvernement et parties prenantes, sur la base d'invitations nominales et non ouvertes au public. La pratique récente en Jordanie exige cependant que la législation soit publiée et communiquée au public avant son approbation, ce qui équivaut à une pratique de consultation, quoique sans obligation formelle de consultation des parties prenantes. Les projets de loi sont présentés sur le site du BLO pendant au moins dix jours (www.lob.jo/List_LawsLegislations_Public.aspx) afin que le public puisse réagir en ligne.

Conformément à la Recommandation de 2012, les gouvernements sont tenus de mettre en place une évaluation et une gestion des risques, ainsi que des stratégies de communication des risques, au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réglementation pour garantir que celle-ci soit bien ciblée et efficace. Les pays MENA ne pratiquent aucune évaluation des risques, ce qui fait que les réglementations sont souvent inefficaces faute de stratégies assurant leur respect. Le recours à des approches basées sur les risques au moment de l'élaboration et de l'application des stratégies de mise en œuvre des règles, augmentera la probabilité d'obtenir qu'elles soient respectées et minimisera les coûts imposés aux particuliers et aux entreprises pour des procédures d'application et de contrôle. Les stratégies d'application des règles devraient être régulièrement évaluées sur la base de critères de risques pour s'assurer qu'elles intègrent les leçons des précédents.

Beaucoup de pays MENA concentrent leurs efforts sur les politiques fondamentales visant la transparence réglementaire et la responsabilisation. C'est à juste titre la priorité actuelle, qui répond aux exigences de la population. Mais il conviendrait d'intégrer ces politiques dans une politique globale de la réglementation et cela renforcerait la coordination et la mise en œuvre de ces politiques.

Systèmes, processus et outils

Les systèmes, processus et outils de la gouvernance réglementaire facilitent la coordination au sein de l'administration, qui est nécessaire pour assurer la cohérence des politiques suivies. Les outils les plus couramment employés ou envisagés dans les pays MENA sont ceux qui réduisent le

corpus des réglementations et gèrent la création de nouveaux textes législatifs – les analyses d’impact de la réglementation (AIR).

La simplification administrative a principalement été atteinte par la suppression de nombre des lois et réglementations obsolètes. Mais la mise en œuvre de ces programmes a eu d’autres avantages, en familiarisant les institutions avec les bonnes pratiques et principes en matière réglementaire, d’une manière générale.

Ceci a souvent suscité des débats sur la mise en œuvre des AIR, pourtant nouvelles dans la région MENA. La notion que l’AIR doit être intégrée, en tant que système, dans le processus même d’élaboration des règles n’a cependant pas été pleinement admis, et doit encore trouver sa place dans les politiques. Il est essentiel de faire en sorte que les initiatives actuelles ne sont pas des projets isolés dont les incidences positives s’éroderaient avec le temps, limitant la continuité des efforts de réforme de la réglementation.

Plusieurs initiatives d’administration électronique ont été lancées dans la région MENA. Respectant les normes de l’OCDE, les programmes d’administration électronique dans la région MENA sont généralement bien conçus, mais le lien entre les systèmes d’administration électronique et les systèmes, outils et processus réglementaires, n’a souvent pas encore été fait, laissant son potentiel inutilisé, au bénéfice des citoyens et des entreprises.

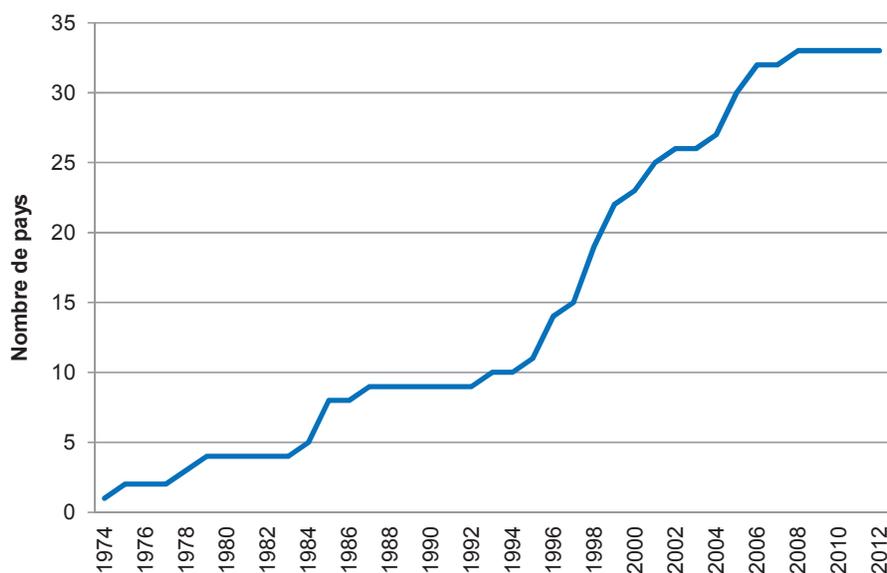
L’AIR : un outil pour le contrôle de la qualité

L’analyse *ex ante* d’impact de la réglementation (AIR) est un des outils les plus importants développés pour aider les responsables à mettre en place une réglementation appropriée. L’AIR est un instrument politique clé de recueil d’informations sur les effets potentiels des mesures réglementaires au début du cycle d’une politique réglementaire. Elle aide les gouvernements à évaluer l’impact des réglementations, à mesurer les bénéfices et les coûts probables, ainsi que leurs effets, avant l’adoption d’une nouvelle règle. Comme le montre le graphique 3.2., l’adoption de l’AIR a été généralisée dans les pays de l’OCDE au cours de ces dernières années. En 2012, 33 d’entre eux avaient mis en place des systèmes d’AIR.

Les pratiques d’analyse d’impact *ex ante* devraient être « proportionnelles à l’importance de la réglementation et elles doivent comporter des analyses coûts-avantages élargies aux conséquences de la réglementation sur la qualité de la vie, tenant compte de ses effets économiques, sociaux et environnementaux, notamment des effets redistributifs qu’elle peut avoir au fil du temps, en précisant les bénéficiaires probables et ceux qui en supporteront les coûts »⁵.

L'AIR doit en outre être menée lors de la phase finale du cycle des politiques, lorsque la réglementation a été promulguée, afin d'établir si celle-ci atteint ou peut atteindre l'objectif qui lui est assigné. Cela permet non seulement de justifier l'action réglementaire mais aussi de renforcer la transparence du processus réglementaire, et par conséquent sa crédibilité et la confiance publique dans les institutions de réglementation et dans les décideurs politiques (OCDE, 2009b).

Graphique 3.2. Tendances du recours à l'AIR dans les pays de l'OCDE



Note : Ce graphique représente la tendance dans les pays ayant établi une obligation formelle de recours à l'analyse d'impact de la réglementation (au-delà du simple budget ou de l'impact budgétaire).

Source : OCDE (2009a), « Indicateurs de systèmes de gestion réglementaire », www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf, consulté le 20 mai 2013.

L'évaluation des difficultés engendrées par les politiques réglementaires et celle des moyens permettant de les résoudre doit également conduire à prendre en compte les choix différents que celui de la réglementation. Les gouvernements doivent s'assurer que la réglementation et les processus adoptés traitent correctement le problème et atteindront efficacement l'objectif fixé. Sur ce point, la Recommandation 2012 de l'OCDE affirme : « L'évaluation *ex ante* doit, dans la plupart des cas, mettre en évidence les stratégies qui devraient produire le plus grand avantage net pour la collectivité, y compris des stratégies complémentaires associant réglementation, formation et normes volontaires ».

Les processus de consultation aux fins de l'élaboration de règles nouvelles devraient être partie intégrante de l'analyse d'impact de la réglementation. Recueillir les points de vue des partenaires affectés par la réglementation, contribue au renforcement de la qualité de l'information rassemblée par l'AIR. Comme le souligne la Recommandation 2012 de l'OCDE, l'AIR et la consultation sont par nature liées. Ceci peut par conséquent constituer une contribution importante à la décision d'opter pour une réglementation donnée ou pour une solution différente.

L'AIR doit par ailleurs bénéficier du soutien des autorités au plus haut niveau. Cet appui peut être confié à des dispositifs institutionnels centralisés, tel qu'un organe de contrôle ou à différentes institutions de réglementation ou encore à des ministères. Il est essentiel d'assurer le soutien nécessaire à toutes les institutions impliquées dans l'élaboration des lois et des réglementations.

Presque tous les pays examinés ont lancé des programmes d'amélioration de l'élaboration et de la qualité de la réglementation. L'AIR est l'un des outils utilisés dans de nombreux pays étudiés ici, mais elle n'est pas systématiquement reconnue et utilisée. Il demeure que plusieurs obstacles subsistent à sa mise en œuvre dans les pays MENA, comme l'attestent les questionnaires : dans les différents pays, les acteurs proposant différentes approches font apparaître des capacités différentes, pour l'utilisation et la mise en œuvre de l'AIR.

En **Égypte**, la Constitution offre des lignes directrices générales pour l'élaboration d'une nouvelle législation primaire, en énonçant qui a le droit de soumettre des projets de loi au Parlement, qui peut les voter, et qui promulgue les règles d'application. Elle ne détaille cependant pas les étapes de l'élaboration des règles ; les normes et la tradition y pourvoient. Il n'existe pas non plus d'obligation de consultation interministérielle, mais celle-ci est menée dans la pratique en matière législative, le ministère porteur du projet présentant sa proposition au Cabinet avant qu'elle ne soit soumise au Parlement. Les législateurs n'ont pas à vérifier que l'action gouvernementale est justifiée. Il n'existe pas non plus de mécanismes systématiques d'analyse des impacts. Un effort en ce sens a été fourni par le gouvernement dans le cadre de l'initiative ERRADA, qui a débouché sur un important travail de terrain préparant le recours à l'AIR. Celle-ci n'a cependant pas été mise en œuvre, quoique des discussions soient en cours.

La **Jordanie** a introduit l'AIR pour renforcer la qualité de la réglementation. L'outil a été confié au Conseil économique et social, créé en 2009 pour conseiller le gouvernement sur les questions et politiques économiques et sociales. Le Conseil est chargé d'évaluer l'impact de la législation existante dans ces domaines ainsi que des projets législatifs ; il

doit consulter les partenaires concernés au cours du processus. En octobre 2012, la Jordanie a créé une Unité d'évaluation et d'analyse d'impact afin d'examiner la formulation, la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation des plans de développement du pays. L'Unité a fourni des évaluations spécifiques des politiques et des programmes pour le Gouvernement de la Jordanie.

En **Tunisie**, la Circulaire n°10 du 28 janvier 1988 établit le processus d'élaboration et de la présentation des projets de législation primaire et secondaire. La Circulaire n°14 du Premier ministre, promulguée le 27 mai 2011, comporte des dispositions sur les procédures d'élaboration des nouvelles réglementations, avec pour objectif d'améliorer leur qualité ; cette circulaire a depuis été remplacée par un décret publié le 14 août 2012.

Les services du Conseiller pour les questions juridiques et législatives au sein de la présidence du gouvernement, sont responsables de l'application des procédures. Au moment de la rédaction d'un projet de loi ou de règle, différentes consultations sont organisées, notamment avec les organes constitutionnels tels que le Tribunal administratif, avec les ministères concernés, ou avec le Conseil de la concurrence pour les textes dans son domaine de compétence.

Tous les projets de loi ou de réglementation sont étudiés par les services du Conseiller pour les questions juridiques et législatives du gouvernement, qui en contrôlent la conformité avec la loi. Chaque projet doit comporter un mémorandum explicatif (un « exposé de motifs ») indiquant les raisons qui ont conduit à sa rédaction.

Pour certains projets de lois ou de réglementation, une étude d'impact environnemental est requise. La Circulaire n°14 impose cependant de mener des analyses d'impact de la réglementation pour les lois et règles nouvelles. Dans les faits, cette obligation ne concerne qu'un nombre restreint de lois, en particulier pour ce qui est des études d'impact environnemental. Cette étude doit indiquer les différents choix en présence avant la rédaction d'une nouvelle loi ou réglementation. Divers types d'impact sont pris en considération en fonction des lois et des réglementations, mais dans la plupart des cas, l'évaluation porte sur :

- les effets sociaux, notamment sur l'emploi ;
- les impacts environnementaux ;
- les impacts financiers ;
- les impacts de la loi ou de la règle nouvelle sur la réduction des contraintes administratives.

Le décret promulgué le 14 août 2012 a créé un cycle de formation aux analyses d'impact de la réglementation, organisé par la Direction générale de la Réforme administrative, au sein du Cabinet du Premier ministre.

Il existe quelques dispositifs mis en place pour assurer la qualité de la législation au **Maroc**. Les textes de loi susceptibles d'avoir ou qui auront directement des conséquences financières, sont soumis au ministère des Finances pour approbation, tandis que les lois touchant à des questions transversales sont communiquées aux ministères concernés pour commentaires.

À cette étape, le ministère porteur du projet organise des consultations formelles et informelles avec les parties prenantes. Consulter le Haut Conseil du service public est une obligation légale pour les lois qui concernent les fonctionnaires. Après avoir rassemblé tous les commentaires et les avoir intégrés au projet, le ministère porteur soumet le projet révisé au Secrétariat général du gouvernement pour qu'il en examine la conformité à la Constitution et la cohérence en regard de la législation existante.

Le projet est alors communiqué pour commentaires aux ministères concernés. La pratique récemment développée de consultation en ligne des partenaires sur les projets de loi du gouvernement (par diffusion du projet et d'une note explicative indiquant les ajouts et amendements principaux) constitue un contrôle de qualité de la législation proposée. Les parties prenantes donnent leur opinion sur l'impact qu'ils anticipent du fait des changements. Cette pratique ne concerne toutefois que les domaines retenus dans le décret n° 2.08.229, qui sont :

- le commerce des biens, produits agricoles et textiles inclus ;
- le commerce des services, services financiers et transports inclus ;
- les procédures commerciales, notamment celles relatives à la santé et la sécurité, les règles d'origine, les douanes, les mesures de protection, les barrières techniques au commerce, les normes et spécifications ; et
- les transactions publiques, l'investissement, le commerce électronique, les droits de propriété intellectuelle, l'environnement et le droit du travail.

Il n'est pas obligatoire de mener des analyses coûts/bénéfices pour évaluer l'impact des projets de loi sur les parties prenantes, ou plus largement sur l'économie et la société. Le gouvernement charge souvent, néanmoins, des consultants de mener de telles études d'impact dans certains secteurs, comme les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

En **Jordanie**, le Bureau de la législation et de l'opinion (BLO) a produit un *Mémoire sur les données législatives* qui fixe les règles que l'organisme à l'origine du projet de loi doit respecter en rédigeant une loi ou une règle. Le BLO a aussi édité des *Lignes directrices pour l'étude des projets de loi et de règlements* qui identifient clairement les étapes réglementaires, ainsi que des *Bases juridiques pour la formulation de lois et règlements*.

L'Autorité palestinienne a récemment achevé le premier manuel d'élaboration de la législation primaire et secondaire dans les pays MENA. Le manuel met en œuvre des techniques pour assurer une élaboration législative cohérente et constante dans des services juridiques qui se conforment aux normes internationales. Bien que ces instructions incluent l'AIR, les évaluations d'impact ne sont pas systématiquement entreprises dans l'AP (OCDE, 2011b).

La **Mauritanie** ne recourt pas encore systématiquement à l'AIR. Pour les textes législatifs susceptibles d'avoir un impact important, les ministères sont invités à présenter un examen sommaire des effets sociaux, économiques, politiques, environnementaux et sanitaires, de la réglementation.

La gestion du corpus réglementaire et la simplification administrative

Les évaluations des réglementations existantes devraient être systématiques et aboutir à la réduction des contraintes réglementaires inutiles. Elles devraient intégrer des méthodes telles que l'AIR (*ex post*) afin d'identifier les lois et règles obsolètes. La réduction des charges administratives inclut l'élimination de la paperasserie résultant de procédures et exigences trop nombreuses et aboutissant à des charges administratives inutiles. Les charges administratives peuvent être définies comme « les coûts réglementaires induits par les demandes d'autorisation et les formulaires à compléter, ainsi que les obligations de déclaration et de notification destinées à l'administration »⁶. Elles peuvent ainsi représenter un obstacle à l'investissement, à l'innovation et au commerce des particuliers et des entreprises (particulièrement pour les PME).

La simplification administrative est l'un des outils les plus efficaces pour réduire la complexité de la réglementation et mettre à jour le corpus réglementaire en repérant et supprimant les lois et règlements inefficaces et obsolètes. Son objectif final est de fournir des services publics de qualité et de promouvoir l'État de droit ainsi que des environnements économiques efficaces. Différentes approches sont mises en œuvre dans les pays concernés par ce rapport, telles que la consolidation, la codification, les évaluations et révisions de la réglementation, la rationalisation et la

réélaboration des processus. Les politiques de simplification administrative peuvent inclure des mesures *ad hoc*, ou être intégrées à des stratégies d'ensemble et à long terme affichant des objectifs, des outils de mesure et des ressources clairement définis.

Le recours aux outils TIC vient à l'appui de la simplification administrative. Ces outils facilitent l'action de l'administration et réduisent le coût des transactions. Ils bénéficient aussi aux particuliers et aux entreprises en leur fournissant un accès aisé et direct à l'information sur les services et obligations administratifs, ainsi que, dans certains cas, la possibilité de s'acquitter en ligne des formalités requises pour une activité économique. Ces outils contribuent donc à la reconfiguration des processus administratifs traditionnels en place et à la promotion de systèmes administratifs efficaces.

La création de guichets uniques, de portails pour les affaires et de comptoirs pour les entreprises, est certainement l'un des outils clés pour faciliter l'accès à l'information et fournir des services mieux adaptés aux usagers. Les guichets uniques fournissent différents services, allant de la diffusion d'informations sur un environnement d'affaires et les exigences afférentes, à l'octroi d'autorisations et permis nécessaires pour démarrer une activité économique. Il est important d'insister sur le besoin d'une coordination étroite entre les efforts d'introduction des TIC dans l'administration et la simplification administrative. Il est indispensable de rationaliser et de simplifier les procédures administratives *avant* qu'elles ne soient numérisées afin que les réformes soient effectives et efficientes.

Les contraintes réglementaires sont plus lourdement ressenties par les PME, qui subissent l'effet des mauvaises réglementations de manière particulièrement lourde. Compte tenu des taux de chômage élevés, surtout parmi les jeunes, dans certains pays MENA, les PME sont un facteur important du développement de l'économie et de la société. L'ensemble réglementaire des pays MENA examinés ici, peut constituer un obstacle à la promotion des investissements et à la croissance des PME. Faute de systèmes réglementaires sains, les responsables publics ne disposent ni des outils ni des moyens d'élaborer une législation de bonne qualité pour les PME.

Encadré 3.1. Réduire les charges réglementaires pour les petites et moyennes entreprises (PME)

Certaines initiatives ont été prises pour améliorer le cadre réglementaire, particulièrement en ce qui concerne les entreprises, mais leurs résultats doivent encore se concrétiser. Par exemple, pour se conformer à la nouvelle Constitution adoptée en juillet 2011, le Programme du Gouvernement du Maroc 2012-16 prévoit une réforme du système réglementaire portant sur l'ensemble du gouvernement, avec une insistance particulière sur la modernisation de l'administration et l'amélioration du climat des investissements, y compris pour les PME. À cette fin, le Maroc a lancé un projet pilote du ministère de la Modernisation du secteur public, visant à simplifier 100 procédures administratives, parmi lesquelles 30 simplifications ont directement pour objet la facilitation des conditions d'activité des entreprises.

De la même manière, la **Jordanie** a entrepris une réforme majeure de la structure réglementaire encadrant les marchés publics afin de promouvoir la transparence et réduire les contraintes et coûts administratifs liés à l'entrée sur ces marchés. Au titre de ces efforts de modernisation, un nouveau système unifié pour les marchés publics est prévu, qui permettrait de se rapprocher des normes et bonnes pratiques internationales. Ces mesures contribueront à faciliter l'accès des PME aux marchés publics. Dans le contexte de cette réforme, le Gouvernement de Jordanie consulte les PME sur leurs attentes et leurs besoins, en impliquant notamment les représentants des PME dans la révision des documents d'appels d'offres. La réforme porte aussi sur l'organisation des marchés publics, notamment par la création d'une autorité de contrôle de la passation des marchés publics.

L'Égypte a mis en place un portail électronique (<http://etenders.gov.eg/>) afin de rendre équitables les conditions d'activité des entreprises (PME incluses). Ce portail permet actuellement aux soumissionnaires enregistrés et aux particuliers intéressés de télécharger gratuitement des appels d'offre. Plus de 70 % des entités publiques ont jusqu'à ce jour fait l'objet de formations sur le terrain, se sont enregistrées sur Internet et utilisent aujourd'hui le portail pour les appels d'offres en ligne. Ce portail permettra aux PME d'accéder aisément aux appels d'offres publics mis en ligne.

Reconnaissant que les marchés publics ainsi que les partenariats public-privé peuvent être utilisés comme des instruments pour la mise en œuvre des politiques en faveur du développement des PME, le gouvernement de la **Tunisie** a entrepris de faciliter l'accès aux marchés publics. Plusieurs amendements ont été apportés en 2008 et 2011 au décret n°2002-3158 promulgué en 2002, qui régit les marchés publics.

Ce cadre réglementaire exige que 20 % de la valeur totale des marchés publics soit réservé aux PME. Des conditions financières favorables sont en outre données aux PME pour faciliter leur participation aux appels d'offres, comme l'exemption temporaire de certaines obligations (pendant les cinq années qui suivent leur création) et l'octroi obligatoire d'une avance de 20 % du montant du contrat.

Encadré 3.1. Réduire les charges administratives pour les petites et moyennes entreprises (PME) (suite)

Le gouvernement de la **Mauritanie** s'est concentré en outre sur le développement des PME en adoptant un Code des marchés publics et un Code des investissements. Le Code des marchés publics promulgué en 2010 vise à promouvoir la transparence et à développer les instruments d'une bonne gouvernance, facilitant l'accès des PME aux marchés publics. Une Autorité de la réglementation composée de représentants de l'État, du secteur privé et de la société civile vérifiera que la réglementation des marchés publics sera conforme aux besoins du secteur privé, tandis qu'une Commission de contrôle nationale garantira la légalité des procédures des marchés publics.

Source : Plans d'action pour les PME, préparés en coopération avec l'OCDE, en vue de la réunion du G-8 Partenariat de Deauville, septembre 2012.

Les pays de la région MENA ont commencé à adopter des outils pour améliorer la qualité de l'élaboration des nouvelles réglementations et rationaliser le corpus législatif existant. La prise de conscience de l'importance de cette gestion du corpus réglementaire s'accroît. La gestion de la réglementation en vigueur est pour de nombreux pays une priorité, compte tenu de l'importance de cet ensemble et, dans certains cas, la juxtaposition des legs de différents régimes politiques (par exemple, la réglementation des Administrations Palestiniennes ont été produites par des administrations ottomanes, britanniques, jordaniennes, égyptiennes et israéliennes). L'exercice est cependant rendu difficile dans la mesure où les pays MENA n'effectuent pas régulièrement ce type d'examen de leur réglementation.

Les réglementations sont en général évaluées et révisées en fonction des priorités du gouvernement. Pour le dire autrement, il n'existe aucune politique d'évaluation et de révision systématique des réglementations existantes. De ce point de vue, les pays MENA pourraient tirer profit des expériences concluantes des pays de l'OCDE qui sont confrontés à des exigences similaires.

D'importants résultats ont été obtenus jusqu'à l'heure actuelle dans la région dans le domaine de la gestion de l'ensemble réglementaire et de la simplification administrative. L'**Égypte** a par exemple franchi des étapes majeures dans la rationalisation de son corpus réglementaire. Le gouvernement est parvenu à simplifier les procédures pour la création des entreprises en généralisant le principe du guichet unique aux entreprises régies par la législation sur l'investissement. ERRADA a constitué un inventaire de plus de 34 000 règles portant sur les affaires (législation

primaire et secondaire, promulguée ou non), et a entre 2009 et 2012 passé en revue 162 thèmes, dont 21 645 règlements édictant 13 519 dispositions ; 2 000 règlements ont été abrogés et 1 603 autres jugés périmés.

La **Mauritanie** commence tout juste à esquisser une gestion stratégique de son ensemble réglementaire, mais dans la mesure où il s'agit d'un pays assez jeune, cet ensemble n'est pas trop important. Des règlements sont cependant révisés ou abrogés, au gré des responsables. Une direction spécialisée a été créée pour assurer la visibilité et le suivi des textes réglementaires existants.

Dans le cas de l'**Autorité palestinienne**, la réforme de la réglementation est actuellement au stade de la mise en œuvre comprenant l'élaboration de plans stratégiques et de plans d'action visant à améliorer la qualité des règles dans différents secteurs. Le processus de gestion de l'ensemble réglementaire demeure cependant une charge importante dans le contexte de la réforme, dans la mesure où les agents du Programme législatif se consacrent à la hiérarchisation des programmes législatifs des ministères, et rédigent des réglementations (primaires et secondaires) en conséquence.

À la suite de la révolution en **Tunisie**, la circulaire n°14 du Premier ministre, promulguée en mai 2011, visait l'amélioration de la qualité tant de l'ensemble que du flux de réglementation. Cette circulaire, et le décret qui l'a remplacée le 14 août 2012, concernent tous les secteurs et mettent en place une organisation centralisée. La réduction des charges administratives pesant sur les entreprises est l'une des priorités ; le gouvernement envisage d'introduire un mécanisme de guillotine réglementaire.

Un projet pilote de simplification administrative a été mis en œuvre en **Tunisie** par le ministère des Finances (couvrant toutes les formalités en matière de taxes et de douanes exigées par les règles en vigueur). Cette expérience a été généralisée et reproduite dans dix autres secteurs en rapport avec les affaires. Pour informer les fonctionnaires sur ce programme, un atelier de formation a été organisé en mars 2012 pour les agents chargés de superviser la mise en œuvre de la guillotine dans les ministères et le Cabinet du Premier ministre.

Le cadre réglementaire de ce projet a été fixé par un décret promulgué le 14 août 2012. Les conclusions préliminaires de l'évaluation à mi-parcours du projet de simplification administrative insistent sur la nécessité de garantir l'exhaustivité de l'inventaire, dans la mesure où les ministères concernés par le projet interprétaient de manière différente la portée du projet. En outre, la consultation avec le secteur privé doit être méticuleusement organisée, dans la mesure où certaines procédures sont appliquées par des ministères distincts, et qu'il semblait inacceptable de demander au secteur privé de se prêter à la même procédure plusieurs fois.

La **Jordanie** a adopté l'approche de la guillotine réglementaire pour simplifier son ensemble réglementaire. Les conclusions du projet ont abouti à une AIR, soulignant les impacts socioéconomiques à court et à long termes des réformes proposées. Le gouvernement a aussi adopté une série de mesures concluantes de simplification administrative. Il a par exemple supprimé la deuxième étape des procédures d'obtention de permis de construire dans certaines zones d'Amman, ce qui a conduit à l'amélioration d'un rang du classement du pays dans le *Doing Business Report 2012* pour l'indicateur relatif aux permis de construire. En janvier 2012, le Département des douanes a établi un système automatique de production de formulaires de commandes.

De nombreuses initiatives de simplification administrative ont cependant privilégié la réorganisation des processus de préférence à la révision des législations. Ceci s'explique probablement par le fait que l'évaluation des lois et des réglementations demande davantage de soutien politique ; le progrès des TIC y a aussi contribué.

Parmi les exemples d'initiatives de simplification administrative au **Liban**, il convient de citer la circulaire du Premier ministre demandant aux ministères de créer des commissions pour travailler à la simplification des procédures. La circulaire fournit des lignes directrices et une méthodologie pour la simplification. Une des simplifications les plus importantes consiste dans la création de guichets uniques au sein du ministère du Tourisme. La phase d'élaboration est à présent achevée et le Cabinet du ministère pour la Réforme de l'État et de l'administration (CMREA) ainsi que le ministère du Tourisme (MT) supervisent la phase de mise en œuvre. La mise en place des procédures du MT et les recommandations pour leur simplification sont actuellement élaborées en coopération avec la SFI.

Les guichets uniques du MT sont un projet pilote qui doit être reproduit dans d'autres instances de l'administration. Une autre initiative porte sur la normalisation de 180 formulaires administratifs et à leur conversion dans un format électronique. Ce projet inclut l'évaluation et la révision des documents d'appui requis pour l'exécution des transactions publiques, afin de réduire autant que faire se peut le nombre des formalités papier exigées. Pour le moment, 100 formulaires ont été traités et 80 sont en cours d'examen.

En outre, un portail d'administration électronique est établi et un dispositif d'interopérabilité développé pour faciliter les transactions électroniques avec le gouvernement du Liban, et autoriser les échanges de données et d'informations inter-gouvernementales. Grâce à une subvention de l'UE, le ministère d'État pour la Réforme administrative met en route un accord de jumelage pour la simplification des procédures dans quatre

ministères (Tourisme, Industrie, Affaires sociales et Santé publique). À la suite des recommandations de l'OCDE, le ministère d'État a également mis en place une unité chargée de coordonner tant la simplification administrative que la stratégie d'administration électronique.

Le **Maroc** a eu des résultats très satisfaisants dans la révision des procédures d'autorisation ; la création d'entreprises n'implique plus que six procédures couvrant une période de 12 jours (un ensemble inférieur à la moyenne de la région). Entre 2010 et 2012, en outre, le Maroc a fait des améliorations dans trois domaines principaux : les permis de construire, la protection des investisseurs et le paiement des taxes. Les permis de construction ont été simplifiés par l'ouverture d'un guichet unique, et la protection des investisseurs a été renforcée en permettant aux actionnaires minoritaires d'accéder à tout document non confidentiel de l'entreprise pendant un procès. Les contraintes administratives ont été réduites pour le paiement des impôts en permettant en ligne le remplissage de formalités et le paiement des impôts des entreprises sur la valeur ajoutée et leurs revenus.

Le recours aux TIC a été l'une des principales initiatives du Maroc dans ce domaine. En 2005, le ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration a inauguré un portail (www.service-public.ma/) dédié à la distribution en ligne de plus de 700 procédures, dont la transcription a été assurée par la Commission de la simplification des procédures administratives. Le ministère a aussi créé en 2011, une plateforme technique (extranet) pour la collaboration entre les organes gouvernementaux impliqués dans la simplification administrative. Cet effort a cependant rencontré deux obstacles majeurs : une coordination insuffisante entre les organes, et la mise en place de procédures par le ministère qui n'étaient pas toujours celles qui étaient utilisées sur le terrain.

Le ministère de la Modernisation de l'Administration a récemment lancé un appel d'offres pour la simplification des procédures et des formulaires administratifs. Il introduira une nouvelle génération de formulaires sur la base d'un échantillon pilote de 100 procédures jugées prioritaires par les utilisateurs finaux, PME incluses.

Le dénombrement des charges administratives devrait être inclus dans les programmes de simplification administrative. Dans un scénario idéal, les règles existantes devraient être évaluées par une AIR *ex post*, mais ceci peut être coûteux et n'est pas toujours faisable. Il existe d'autres techniques pour mesurer les charges elles-mêmes.

Le Modèle des coûts standards (MCS), à l'origine développé aux Pays-Bas, est la méthode la plus connue pour évaluer le coût des formalités administratives, et les avantages qu'assure leur suppression. Les pays bénéficient du recours au MCS pour mesurer les coûts administratifs imposés aux entreprises par les règlements du gouvernement central. Le MCS calcule le coût de l'application administrative aux règles portant sur les obligations d'informer, les exigences de fournir des données et les charges administratives imposées aux entreprises. Le MCS estime le coût correspondant à la réalisation de chaque activité en tenant compte de son prix, du temps requis et du nombre d'entreprises affectées. Cette méthode a été adoptée telle quelle ou adaptée par de nombreux autres pays. Mais le MCS ne mesure qu'une petite portion de l'ensemble des charges administratives – les coûts administratifs.

Certains pays ont par conséquent mis sur pied des programmes et des techniques de quantification des charges administratives. Mesurer les charges administratives ou réglementaires découlant de la législation existante peut aussi être coûteux en temps et en argent. L'expérience de l'OCDE montre que moins de 20 % de toutes les règles sont responsables de plus de 80 % de la totalité des charges administratives. Il est donc important de hiérarchiser et de cibler les efforts afin d'épargner du temps et de l'argent.

En **Égypte**, l'initiative ERRADA s'est efforcée de mesurer les charges administratives au moyen du MCS, et a formulé des recommandations en vue de les réduire dans certains secteurs. L'économie annuelle réalisée par les entreprises est de 9 milliards EGP (1.5 milliards USD) dans certaines activités des secteurs du tourisme et de l'agriculture, et l'économie potentielle annuelle serait de 68 milliards EGP (11.1 milliards USD) dans les secteurs de l'industrie et du commerce si les recommandations étaient mises en œuvre. Les pays de la région pourraient cependant tirer un bénéfice plus important des outils de mesure des charges administratives lors de l'évaluation du corpus réglementaire.

L'administration électronique

Beaucoup de pays arabes ont entrepris de moderniser l'administration publique afin de fournir de meilleurs services. À cette fin, ils ont élaboré des stratégies d'administration électronique communes à différents secteurs. Bien que ces efforts n'aient pas été également concluants dans tous les pays arabes, ils ont généralement permis d'améliorer la connaissance de l'administration publique, de favoriser l'accès aux services publics, de réduire le fossé numérique, de renforcer les compétences dans le secteur public et de multiplier les services permettant divers types d'interactions en ligne (OCDE, 2010).

Le recours aux TIC peut constituer un levier efficace de la simplification des procédures administratives ; plusieurs pays sont en train de mettre leurs registres nationaux, à l’instar de l’état civil, en forme électronique, pour permettre aux particuliers et aux entreprises de fournir à une seule reprise les informations et données nécessaires. Certains pays ont créé des systèmes de partage électronique de l’information entre les ministères. L’établissement de systèmes électroniques pour les marchés publics contribue aussi au renforcement de l’intégrité dans ce domaine. Dans la mesure où la confiance dans le gouvernement et de la protection de la vie privée sont des soucis importants, des progrès ont aussi été faits dans l’élaboration d’une législation d’appui sur les transactions électroniques et pour la protection et l’échange des informations personnelles en ligne. La plupart de ces pays ont par ailleurs pris des initiatives de mesure et d’évaluation des résultats des activités d’administration électronique, bien qu’il soit encore difficile d’identifier la valeur ajoutée de la plupart de ces initiatives.

La maturité et l’étendue de l’expérience des pays de la région en matière d’administration électronique est très variable. Des pays comme l’**Égypte**, la **Jordanie** et le **Maroc** ont établi les infrastructures de base et sont désormais soucieux surtout de mettre en œuvre les services en ligne – principalement dans le cadre de la modernisation administrative – alors que des pays comme le **Bahreïn** appliquent déjà assez largement les bonnes pratiques d’administration électronique pour renforcer les services aux citoyens et encourager les investissements et la croissance.

Encadré 3.2. Exemples d’administration électronique dans les pays MENA

L’administration électronique en Égypte – les citoyens, nouveaux moteurs de la réforme du secteur public

L’Égypte a réalisé d’importants progrès en matière d’administration électronique et a de plus en plus recours aux TIC pour contribuer à l’élaboration des politiques et la fourniture de services en ligne, grâce au rôle actif joué par le ministère d’État pour le développement administratif et le ministère des Technologies de l’information et de la communication (MTIC). Après le Printemps arabe du 25 janvier, un nouvel élan a été donné à l’utilisation des TIC et de l’administration électronique, pour renforcer la participation et l’implication du public ainsi que pour accroître la transparence et restaurer la confiance dans le gouvernement.

Les responsables politiques égyptiens de haut niveau comprennent que l’administration électronique ne consiste pas seulement en la mise en ligne des services publics, mais implique une réorganisation des services publics et des processus administratifs sous-jacents ainsi que des interactions habituelles avec les usagers. Le changement de la culture et des processus administratifs bien établis dans le secteur public représente néanmoins un défi stimulant.

Encadré 3.2. Exemples d'administration électronique dans les pays MENA (suite)

La publication *OECD e-Government Studies : Egypt* a fait ressortir la nécessité de résoudre différents obstacles pour tirer tous les avantages possibles de l'administration électronique ; parmi ces obstacles figurent : un processus de décision peu coordonné, un niveau élevé de coordination informelle et des incitations institutionnelles insuffisantes à la collaboration. Donner l'attention requise aux avantages concrets du recours aux TIC tels que l'amélioration de l'efficacité de toute l'administration publique, reste une difficulté majeure dans les pays de l'OCDE comme hors OCDE (cf. aussi la section sur l'AIR ci-dessus).

Diverses initiatives ont aujourd'hui pour objet la transformation en chances à saisir de ce qui était vu comme des difficultés d'améliorer l'utilisation des TIC par le service public. Parmi ces initiatives on citera : l'implication naissante des citoyens dans l'élaboration des politiques et la fourniture des services, de nouvelles initiatives de la société civile pour renforcer la transparence et la responsabilisation, des programmes gouvernementaux de consolidation des bases de données et de développement de la fourniture de services, et la promotion de la réutilisation des informations et données administratives. Renforcer les compétences en matière de TIC au travers de l'éducation est aussi un important domaine où investir à l'avenir. Le recours concluant aux TIC dans le contexte des dernières élections législatives en 2011-12 a montré que l'Égypte évolue dans la bonne direction.

Source : OCDE (2013), *OECD e-Government Studies: Egypt 2013*, éditions OCDE, doi: [10.1787/9789264178786-en](https://doi.org/10.1787/9789264178786-en).

Le document d'orientation et le plan de mise en œuvre de l'administration électronique dans l'Autorité palestinienne

Le ministère des Technologies d'information et des communications de l'Autorité palestinienne (AP) a centré ses efforts au cours des trois dernières années sur l'actualisation de sa stratégie touchant la politique d'administration électronique et sur l'élaboration d'un plan d'application à moyen terme. Les deux documents ont été rédigés en incorporant les principes internationaux et des bonnes pratiques choisis dans les pays MENA et de l'OCDE. Le résultat est une stratégie pleinement élaborée qui précise les domaines prioritaires en matière de TIC qui s'appliquent au secteur public, l'Internet en particulier, ainsi que les résultats attendus de la mise en œuvre de ces réformes.

En élaborant ces deux documents, l'AP a notamment adopté une approche couvrant l'ensemble du gouvernement, mettant en relief le caractère transversal de la politique et des pratiques de l'administration électronique, et la nécessité de leur coordination horizontale pour tirer le maximum du potentiel des réformes facilitées par les TIC. Ceci s'est traduit concrètement par la création des groupes de travail thématiques suivants, dont les activités sont pilotées par le coordinateur d'administration électronique nommé *ad hoc* par l'AP :

Encadré 3.2. Exemples d'administration électronique dans les pays MENA (suite)

- Équipe nationale centrale : équipe stratégique ;
- Comité de gestion de l'administration électronique ;
- Équipe des politiques ;
- Équipe du cadre juridique ;
- Équipe du cadre d'interopérabilité ;
- Comité national sur l'interopérabilité ;
- Équipe du cadre de la sûreté ;
- Équipe des infrastructures.

Le résultat de cet effort sans précédent a été l'adoption de quatre principes pour les politiques qui visent à atteindre quatre résultats découlant des mêmes politiques, comme le résume le tableau suivant :

Principes des politiques	Résultats des politiques
De meilleurs services aux citoyens	Simplification et accessibilité
Une meilleure gouvernance	Efficacité et transparence/responsabilisation
Une nation plus sûre	Qualité et protection des données
Une économie prospère et de bonnes conditions de vie	Efficacité et inclusion

La mise en œuvre de ces documents est en cours, elle donnera la priorité au pilotage d'un projet visant à créer le premier guichet unique électronique palestinien qui fournira aux particuliers et aux entreprises un accès simplifié et centralisé aux services et à l'information.

Source : MTIT/OCDE (2011), « L'Autorité palestinienne : Le Document d'orientation sur l'e-gouvernement » ; MTIT/OCDE (2012), « L'Autorité palestinienne : Feuille de route de mise en œuvre pour l'AP ».

Acteurs, institutions et moyens

La plupart des pays MENA ont désormais conscience du besoin de se doter des structures institutionnelles nécessaires à la gestion de la réglementation. Certains pays de la région ont d'ores et déjà entrepris de créer les dispositifs requis, mais il n'existe pas de modèle standard d'institution ; souvent plusieurs institutions sont impliquées dans le processus législatif.

La structure institutionnelle nécessaire pour la mise en œuvre de la politique réglementaire est le plus souvent au niveau national ou central. Dans certains cas, par exemple celui de **l’Autorité palestinienne**, les initiatives réglementaires sont prises aussi bien au niveau central que dans les municipalités et les organisations de la société civile. Plusieurs instruments servent ces initiatives. La plupart d’entre eux se rapportent à l’adoption de normes d’élaboration des lois et d’outils d’élaboration des politiques publiques, comme les processus de consultation, l’AIR ou un accès gratuit et aisé aux réglementations pour le public.

Au **Liban**, par exemple, il existe plusieurs entités impliquées dans le processus de réglementation, soit pour garantir sa cohérence avec les lois et règlements en vigueur, soit pour assurer la coordination entre les diverses initiatives de réforme de la réglementation. Le Département de législation et des consultations du ministère de la Justice est consulté sur la législation primaire avant soumission du projet au Parlement; il est sollicité de manière sélective pour la législation secondaire. La Cour des comptes est consultée sur les décrets et lois de caractère financier, afin de garantir leur cohérence par rapport aux réglementations existantes, tandis que le Conseil d’État (qui est le tribunal administratif) doit l’être pour tout projet de décret-loi et tout projet de caractère organisationnel.

Dans d’autres pays, des unités spécialisées ont été mises en place au sein des ministères pour gérer la réforme de la réglementation, mais le plus souvent sans mécanismes de coordination. Ces unités sont principalement responsables de la supervision des processus réglementaires.

En **Égypte**, par exemple, la plupart des programmes de réforme du gouvernement sont formulés séparément au sein de chaque ministère ; pour appuyer les efforts de construction d’un système de gestion de la réglementation évaluant et rationalisant les règles en matière d’activités économiques, le gouvernement a créé en 2008 l’Initiative ERRADA. Celle-ci, conformément à la Décision du Premier ministre n° 436/2011, est placée sous l’égide du Comité dépendant du Cabinet, pour le suivi de la performance économique, et qui est présidée par le ministre des Finances.

La structure institutionnelle de cette Initiative se compose de trois types d’unités : un organe de contrôle central (l’UEG – l’Unité d’évaluation générale), 11 unités ministérielles (UMG – Unités ministérielles du gouvernement) et des Unités de gouvernorats (UG). L’UEG est un organe de contrôle central indépendant, qui pilote l’initiative ERRADA. Les UMG ont été établies dans chaque ministère concerné (11 au total), pour appuyer les inventaires de toutes les règles affectant l’environnement des affaires en Égypte. L’UEG a installé un système de suivi et d’évaluation pour examiner la performance et les résultats de l’ensemble de l’initiative ERRADA,

suggérant des corrections lorsqu'elles sont requises pour améliorer les processus et les résultats.

La gestion de la réforme de la réglementation peut aussi être confiée au gouvernement central. En **Tunisie**, par exemple, la réforme de la réglementation et de la qualité réglementaire relèvent de la responsabilité de la Présidence du gouvernement. Sa mission principale est de centraliser tous les projets de loi soumis par les différents ministères, de s'assurer de leur conformité avec la loi, de recueillir tous les textes de loi devant être publiés dans le *Bulletin officiel* et de donner son accord à leur publication. Pour la mise en œuvre du projet d'amélioration des règlements encadrant les affaires une structure a été mise en place en utilisant l'approche dite de la guillotine réglementaire réduisant les contraintes administratives. Cette structure est composée d'un Comité directeur central, installé à la Présidence du gouvernement, et d'un Comité Directeur dans chaque ministère.

Un Comité technique central et autant de comités techniques que de ministères ont en outre été établis. Ces comités soutiennent les groupes de travail créés dans chaque ministère pour préparer les listes de leurs procédures administratives concernées par la guillotine, et évaluer ces procédures. Ils approuvent en outre les résultats de l'inventaire et la révision des procédures administratives et rédigent un rapport présenté au Comité directeur pour approbation. Un Comité consultatif représentant les entreprises a été créé pour organiser les consultations avec les partenaires.

Reconnaissant l'importance de l'organisation institutionnelle pour le succès de la réforme, la **Jordanie** a créé par Décret royal le 9 février 2005, un Comité directeur et planificateur national. Ce comité a entrepris une évaluation d'ensemble, qualitative, des structures, fonctions, systèmes de gestion et procédures de travail du secteur public. Le Comité directeur rassemble 26 membres représentant le Gouvernement, le Parlement, la société civile, le secteur privé, les médias et les partis politiques. Ce comité a aussi mandat de recourir aux experts et autres représentants des partenaires issus des différents secteurs sociaux, dans l'objectif d'assurer une contribution égale aux efforts de réforme et une distribution équitable des bénéfices sociaux, économiques et politiques⁷.

Au **Bahreïn**, la qualité de la législation est renforcée par la Commission de la Législation et de l'opinion juridique, qui est une institution indépendante. La Commission est responsable de la formulation des propositions de loi soumises au Cabinet ou au Conseil de la Choura, et doit fournir ses opinions et conseils en matière constitutionnelle, législative et plus généralement juridique lorsque le Cabinet, les ministères, le Président du Conseil de la Choura ou le Président du Parlement les sollicite. Elle propose une interprétation des lois adoptées par l'assemblée. Elle évalue en

outre les contrats passés par le gouvernement avec les entreprises et les particuliers, pour en assurer la conformité et le respect en regard des lois et ordonnances locales. Elle est, enfin, chargée de préparer des versions des traités et accords internationaux conclus ou projetés par le Royaume, en représentation du gouvernement et des ministères.

En **Mauritanie**, deux organismes, placés sous la tutelle du Secrétaire général du Gouvernement, sont responsables de la coordination des textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement de l'administration publique et de l'harmonisation des lois et des règlements.

Un autre aspect important contribuant à la qualité de la réglementation, consiste en l'organisation d'activités régulières de formation et de renforcement des capacités des législateurs qui font aujourd'hui défaut. En **Égypte**, par exemple, aucune formation régulière n'est donnée aux agents en charge de la réglementation. Certains programmes de formation *ad hoc* sont organisés en collaboration d'organisations d'appui technique soutenant les efforts de réforme. Les législateurs de **Mauritanie** sont eux envoyés dans des cours de formation à l'étranger selon les besoins. Il existe néanmoins au sein de chaque ministère un conseiller juridique diplômé de l'université pour garantir la qualité.

La **Tunisie** connaît une situation similaire, puisque certaines sessions et actions de formation à la qualité de la réglementation sont organisées de manière isolée, mais la Tunisie a aussi introduit un programme national de Master rédaction et de traduction des textes juridiques.

Au **Maroc**, le Secrétariat général du gouvernement a inauguré un programme de formation sur deux ans pour 15 conseillers juridiques, familiarisés à une large gamme de thèmes relatifs à la politique de la réglementation (voir la décision n° 2654.10 du 14 septembre 2010).

Dans l'**Autorité palestinienne**, des activités de formation sont proposées par l'Université de Bir Zeit et un diplôme de rédacteur législatif a été créé. La formation n'est pas obligatoire et les étudiants sont choisis en fonction de leur expérience et de leurs capacités opérationnelles. Environ 50 agents publics sont formés chaque année, au cours d'une session annuelle. Les matériels imprimés et en ligne sont disponibles sur les sites internet des institutions spécialisées dans le domaine. Des activités de formation sont aussi proposées dans les institutions publiques elles-mêmes. Le Conseil général pour les Ressources Humaines et le ministère de la Planification sont ainsi responsables du développement et de l'organisation de programmes de formation. Selon une enquête de l'OCDE, il serait utile de créer une institution indépendante pour former un personnel spécialisé. Le gouvernement a estimé que les ressources financières nécessaires,

recrutement d'experts et de professionnels inclus, s'élèveraient à plus de 2 millions USD.

La **Jordanie** a aussi organisé des activités de formation pour les agents responsables de la réglementation, afin d'améliorer leurs compétences en matière d'élaboration des lois et règlements, ainsi que de gestion des corpus réglementaires. La formation est obligatoire ; elle est suivie par la majorité des agents grâce à des contrats signés avec plusieurs centres de formation situés en Jordanie ou à l'étranger.

Ce chapitre a fait apparaître les progrès réalisés par les pays MENA pour ce qui est des politiques fondamentales, des systèmes, processus et outils, ainsi que des acteurs, institutions et moyens. La réforme a généralement été portée par les cabinets des Premiers ministres, avec l'appui technique de deux unités spécialisées rattachées à ces cabinets : les ministères de la réforme du secteur public (une caractéristique commune aux gouvernements de la région) et les bureaux des services publics. Bien qu'elles aient eu à gérer des programmes lourds avec des personnels très limités et des moyens d'action limités ou absents en dehors de la capitale, ces unités ont joué des rôles de coordination et de suivi stratégiques (OCDE, 2010a).

Des résultats importants ont été atteints, parmi lesquels l'accès élargi à la réglementation, les programmes de simplification administrative, les initiatives d'e-gouvernement et l'implication du public dans une consultation *ad hoc*. Certains pays ont commencé à mesurer l'impact de la réglementation au moyen de l'AIR.

En dépit de ces progrès, le principal obstacle semble être l'absence d'une approche couvrant l'ensemble du gouvernement et la plupart des réformes sont fragmentées, d'où un manque de cohérence de la politique de la réglementation qui réduit son impact.

Notes

1. Pour davantage d'informations sur le Partenariat pour un gouvernement ouvert, voir le site Internet www.opengovpartnership.org/. Depuis 2012, l'OCDE appuie les pays du Partenariat dit de Deauville pour qu'ils se réunissent et confortent leur adhésion au principe d'un gouvernement ouvert. Voir www.oecd.org/mena/governance/
2. Le Registre virtuel ERRADA a été suspendu en juillet 2012 mais doit être réactivé en 2013.
3. Plan national d'action pour le Partenariat pour un gouvernement ouvert : Premier rapport d'avancement de la Jordanie, février 2013.
4. www.sgg.gov.ma/projets_com/dec_proj_ar.pdf.
5. Recommandation de l'OCDE 2012, C(2012)37 adoptée le 22 mars 2012.
6. www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/38103089.pdf.
7. www.nationalagenda.jo/Portals/0/EnglishBooklet.pdf.

Bibliographie

- MTIT/OCDE (2011), « L’Autorité palestinienne : Le Document d’orientation sur l’e-gouvernement ».
- MTIT/OCDE (2012), « L’Autorité palestinienne : Feuille de route de mise en œuvre pour l’AP ».
- OCDE (2009a), « Indicateurs de systèmes de gestion réglementaire », www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf, consulté le 10 juillet 2013.
- OECD (2009b), *Construire un cadre institutionnel pour l’analyse d’impact de la réglementation (AIR): Orientations destinées aux décideurs*, éditions OCDE, doi: [10.1787/9789264050105-fr](https://doi.org/10.1787/9789264050105-fr).
- OCDE (2010a), *Progress in Public Management in the Middle East and North Africa: Case Studies on Policy Reform*, éditions OCDE, doi: [10.1787/9789264082076-en](https://doi.org/10.1787/9789264082076-en).
- OCDE (2010b), « Towards Recovery and Partnership with Citizens: The Call for Innovative and Open Government », réunion de l’OCDE pour le Comité sur la gouvernance publique, 15 novembre, OCDE, www.oecd.org/governance/ministerial/47231930.pdf, consulté le 10 juin 2013.
- OCDE (2011a), « Regulatory Consultation in the Palestinian Authority: A Practitioners’ Guide for Engaging Stakeholders in Democratic Deliberation », OCDE, www.oecd.org/mena/governance/50402841.pdf, consulté le 27 juillet 2013.
- OCDE (2011b), « Assessment report: The Legislative Drafting Manuals of the Palestinian Authority », OCDE, www.oecd.org/mena/governance/50402734.pdf, consulté le 8 mai 2013.
- OCDE (2013), *OECD e-Government Studies: Egypt 2013*, éditions OCDE, doi: [10.1787/9789264178786-en](https://doi.org/10.1787/9789264178786-en).
- OCDE (2013), « Regulatory Consultation: A MENA-OECD Practitioners’ Guide for Engaging Stakeholders in the Rule-Making Process », OCDE.

Chapitre 4

Recommandations pour la région MENA

Bien que d'importants progrès aient été faits en matière de réforme de la réglementation dans la région MENA, il n'existe pas de politiques de la réglementation explicites. Sur la base de l'étude réalisée, ce chapitre formule des recommandations concrètes sur la manière dont les pays MENA peuvent améliorer cette réforme dans les domaines des i) politiques fondamentales, ii) systèmes, processus et outils et iii) acteurs, institutions et moyens. Le chapitre conclut que la réforme de la réglementation est un concept nouveau dans la région MENA. Conçue comme un programme continu à long terme adapté au contexte exigeant une appropriation par les bénéficiaires, la réforme a le potentiel d'apporter des gains nombreux contribuant aux priorités nationales.

Des progrès significatifs ont été faits dans l'élaboration des politiques de réforme de la réglementation et la mise en œuvre de stratégies d'amélioration des structures réglementaires dans la région MENA. Nombre de ces réformes, qui adoptent une approche de l'élaboration des politiques publiques plus centrée sur les citoyens, ont été conçues pour répondre aux problèmes les plus pressants du secteur public : l'exigence d'améliorer la qualité des services publics et d'accroître la transparence et la responsabilisation.

En dépit de ces développements importants dans la mise en place des structures institutionnelles chargées de gérer la réforme de la réglementation dans la région MENA, l'introduction d'institutions réglementaires efficaces est encore difficile à obtenir pour la plupart des pays. Ceci s'explique souvent par un manque d'adhésion politique à la réforme de la réglementation et par la faiblesse de la coordination entre les institutions impliquées dans les processus réglementaires.

L'un des obstacles majeurs est lié au manque de qualification et aux ressources financières et humaines insuffisantes. Il est donc important d'assurer une implication politique, aux différents niveaux du gouvernement, pour susciter une appropriation de la culture de la qualité réglementaire. Une fonction institutionnelle de gestion, de suivi, de promotion et de mesure de la réforme de la réglementation, dotée des ressources nécessaires, est aussi indispensable. Il faut par ailleurs bien peser la meilleure solution à appliquer pour la mise en place d'un dispositif institutionnel en examinant le contexte institutionnel national et les caractéristiques spécifiques au pays.

L'expérience des pays de l'OCDE fait apparaître que la mise en œuvre d'une politique de la réglementation est un processus progressif. Dans un pays dont les ressources sont limitées, il est fréquent que des réformes simples de la politique réglementaire soient lancées et qu'elles évoluent et prennent de l'ampleur à mesure que les ressources augmentent. Ce processus est une partie intégrante du changement organisationnel et culturel impliqué par la mise en œuvre des réformes.

Le processus de gestion du changement en vue de la transformation culturelle peut être renforcé par une bonne stratégie de communication pour impliquer toutes les parties prenantes du système réglementaire, ce qui inclut le gouvernement, le Parlement, le secteur privé et les organisations civiques, l'université et les médias.

De manière générale, les réformes de la réglementation dans la région MENA ont été guidées par des notions destinées à améliorer la production réglementaire. Le besoin d'un renforcement de la qualité de la réglementation est cependant de plus en plus déterminé par les programmes

de réforme de la législation, dans la volonté de réduction des contraintes et des formalités administratives qui pèsent sur les PME de la région.

Il est indispensable que les gouvernements et les décideurs de la région MENA fassent de la qualité de la réglementation un objectif stratégique dans le contexte des stratégies nationales de réforme des politiques et réglementations qui affectent les entreprises (les PME, surtout), renforçant de cette sorte l'efficacité et la crédibilité de leurs structures réglementaires nationales, avant de soutenir d'autres réformes prioritaires.

Garantir une gestion adéquate de la réglementation et améliorer la qualité de l'ensemble du corpus réglementaire aussi bien que des règlements nouveaux est un enjeu important pour les responsables politiques de la région MENA. Alors que quantité d'efforts ont été fournis sur le plan international pour évaluer l'impact économique des réglementations, peu d'indicateurs existent sur les systèmes de gestion de la réglementation en tant que tels. Ils sont pourtant une composante cruciale des indicateurs de gestion publique. Alors que de plus en plus de pays, OCDE et non OCDE, ressentent le besoin d'une gouvernance efficace, la demande d'indicateurs de gestion publique augmente.

Dans la plupart des pays MENA, des mesures *ad hoc* ont été introduites dans le programme de réformes (comme des initiatives isolées portant sur l'ensemble des règlements, ou des dispositions des constitutions assurant un appui politique). Les gouvernements doivent afficher de manière claire leurs objectifs et les bénéfices attendus de la réforme de la réglementation, au travers d'une stratégie à long terme. Ils doivent faire de la politique de la réglementation un moyen de renforcer la confiance et l'État de droit mais aussi de soutenir la croissance économique, afin de renforcer la culture de la qualité réglementaire.

Les recommandations suivantes, formulées à partir des conclusions de ce rapport, peuvent aboutir à une amélioration de la qualité de la réglementation dans les pays MENA. La situation dans de nombreux pays MENA change, ce qui rend nécessaires des analyses et des examens au cas par cas, produisant des recommandations particulières et adaptées à chaque pays.

Politiques fondamentales

Des politiques fondamentales en matière de gestion publique ont été introduites par de nombreux pays MENA. Parmi les bonnes pratiques réglementaires mises en œuvre, certaines favorisent un gouvernement ouvert ainsi que le renforcement des mécanismes de communication. Cependant, aucune *politique réglementaire explicite* n'existe dans les pays étudiés.

L'expression et le concept demeurent nouveaux dans la région et appellent un approfondissement ainsi qu'une adaptation aux différents contextes¹.

Les politiques de la réglementation sont tenues pour synonymes de la mise en œuvre de certains des systèmes, processus et outils souvent associés à la gestion réglementaire. Pour maximiser leur impact, il est nécessaire de reconnaître que les outils et processus de gestion réglementaire comme les analyses d'impact et la simplification administrative sont importants mais qu'ils ne peuvent remplacer un programme bien coordonné et une politique portant sur l'ensemble du gouvernement.

La politique de la réglementation devrait identifier clairement les responsabilités des personnalités politiques et des hauts fonctionnaires dans la mise en œuvre de leurs responsabilités respectives. En outre, il serait opportun de confier à un ministre et à un secrétaire général ou à un sous-secrétaire spécifique, la responsabilité de la conduite et de l'amélioration d'une politique d'ensemble du gouvernement sur la qualité réglementaire, ainsi que la direction et le suivi du processus de gouvernance réglementaire.

Le contenu de la politique de la réglementation variera d'un pays à l'autre selon les possibilités et l'engagement qui s'y manifestent. À ce stade, une politique de la réglementation complexe ne serait pas opportune ; une politique plus centrée sur les principes fondamentaux conviendrait davantage.

Pour promouvoir la transparence réglementaire, l'accessibilité des règles promulguées a été améliorée au bénéfice de la population et du secteur privé. Une base de données législative et réglementaire complète et tenue à jour, gratuitement accessible au public sur Internet, au travers d'un moteur de recherche et d'une interface ergonomique, serait utile dans la majorité des pays. De fait, nombre de pays de la région MENA proposent désormais des bases de données en ligne sur la législation existante. Mais la publication des projets de loi pour consultation et commentaires demeure rare, et devrait être systématisée.

Recommandations spécifiques :

- **Élaborer et publier une politique unique de la réglementation, cohérente et valable pour l'ensemble de l'État.** Bien que les pays examinés aient mis en place des éléments d'un programme d'amélioration de la réglementation, ceux-ci ne se substituent pas à une politique globale de réforme de la réglementation.

1. Voir encadré 2.1 sur les problèmes linguistiques liés à la conceptualisation de la politique de la réglementation.

Conformément à la *Recommandation 2012 du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, il conviendrait que la politique mette l'accent sur une approche de la qualité réglementaire valable pour l'ensemble de l'État, se doter d'objectifs clairs de réforme de la réglementation, ainsi que des structures nécessaires à sa mise en œuvre.

La politique devrait porter sur les rôles et fonctions des organismes de réglementation afin de renforcer la confiance dans les décisions réglementaires qui sont prises sur une base objective, cohérente et impartiale, sans conflit d'intérêts, partis-pris ou influence induite. Cette politique devrait aussi intégrer une stratégie de communication pour susciter l'appui durable nécessaire au succès de l'effort de réforme.

La complexité de la politique doit être proportionnée aux ressources et à la volonté d'aboutir de chaque pays ; il peut être plus facile, dès le début d'y inclure une volonté de plus grande transparence, de responsabilisation et d'impact réglementaire.

Un soutien doit être obtenu à trois niveaux :

- au plus haut niveau politique pour garantir la pérennité de la réforme ;
- au sein de l'administration publique pour surmonter les résistances au changement et à la réforme ; et
- au sein de la société pour établir la confiance dans l'effort de réforme.

La politique peut inclure des indicateurs à court et à moyen termes pour surveiller les progrès réalisés et observer la contribution des différentes initiatives de réforme de la réglementation à une politique globale et stratégique de la réglementation.

- **Développer la consultation du public et une politique d'implication en faveur de la transparence réglementaire.** De nombreux pays MENA ont considérablement accru leurs efforts et amélioré leurs procédés d'implication civique. Mais beaucoup de ces derniers ne sont pas mis en œuvre de manière cohérente. Une politique officielle de consultation doit afficher comment les parties prenantes seront avisées des projets de réglementation, et quelle sera la durée minimale de la période de consultation qui devrait être suffisante pour permettre à ces parties prenantes de réagir.

La politique devrait aussi préciser comment seront publiés les résultats de la consultation et les commentaires recueillis, de manière à garantir la transparence du processus. Une politique d'implication civique et de consultation de la population, assortie de lignes directrices claires, précisant comment identifier les partenaires concernés, quand consulter et quelles méthodes sont utilisées, contribuerait à l'institutionnalisation des pratiques de manière cohérente dans tout l'appareil de gouvernement.

- **Élaborer une stratégie sur les risques et la réglementation.** Bien que ce ne soit pas une priorité pour les pays MENA concernés par ce rapport, se doter d'une stratégie de gestion des risques se rapportant à la réglementation faciliterait certaines politiques et programmes de réforme de la réglementation. S'appuyer sur une compréhension partagée et une approche commune du risque est déterminant pour l'élaboration et la mise en œuvre d'interventions ciblées. C'est encore plus important lorsque les ressources sont particulièrement rares ou partagées. À titre d'exemple, les réformes des brevets et des inspections tireraient avantage de principes généraux en matière de risque, pour le développement de meilleurs régimes réglementaires.

Systemes, processus et outils

Beaucoup de programmes relevant des politiques de la réglementation dans la région MENA se sont préoccupés surtout de simplifier les corpus de réglementation et, dans une moindre mesure, de réduire le flux de législation nouvelle. La gestion tant de l'ensemble existant que du flux nouveau est particulièrement importante dans le contexte de transition actuel, afin d'éliminer des lois obsolètes et de développer un environnement réglementaire juste favorisant une croissance équitable. Ceci garantirait aussi la responsabilité des gouvernements de même que l'implication des citoyens dans la préparation des lois qui ont une incidence sur leurs vies.

Plusieurs programmes de simplification administrative ont surtout réussi à supprimer des lois et règlements obsolètes nombreux. Mais la conduite de ces programmes a eu pour effet d'introduire le concept de politique réglementaire et ouvert la voie à d'autres outils de politique réglementaire, comme les Analyses d'impact de la réglementation (AIR). Les programmes de simplification administrative peuvent maximiser leur impact en prenant en compte la charge créée par la réglementation actuellement mise en œuvre sans se limiter à traiter les réglementations redondantes dans le corpus réglementaire.

Les AIR restent une nouveauté dans la région MENA et font partie des efforts réalisés pour améliorer la qualité des lois nouvelles. D'autres réformes législatives ont aussi été introduites dans plusieurs des pays examinés ici.

La Recommandation 2012 de l'OCDE est favorable à la mise en œuvre d'une AIR intégrée. L'expérience de l'OCDE a montré que les systèmes AIR les plus concluants sont ceux qui intègrent l'AIR dans le processus législatif ou d'élaboration des politiques lui-même, par contraste avec les systèmes qui se juxtaposent aux processus existants. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les AIR sont annexées au premier projet de loi ou d'amendement préparé par l'autorité compétente.

Une AIR entreprise au moment opportun rend possible un débat public autour des effets que peut avoir la législation une fois qu'elle a été adoptée. Elle permet aussi de réfléchir à des options non réglementaires. Elle informe donc les décideurs d'une manière systématique, sans pour autant provoquer des retards inutiles dans le processus de prise de décision. En revanche, lorsque la préparation d'une AIR intervient tardivement dans le processus de réglementation, ses résultats peuvent ne pas permettre d'informer le processus. Dans ce cas, l'AIR peut n'être perçue que comme un outil politique de justification des décisions, dépourvu de méthode rigoureuse.

Le processus d'AIR est un outil conçu pour améliorer la qualité même de la réglementation, de telle manière qu'elle devienne compréhensible et claire, et que les parties concernées sachent leurs droits et obligations. L'accès à l'information, couplé à des orientations claires concernant le respect des réglementations, garantissant que les parties concernées comprennent leurs droits et obligations, renforce aussi le respect des lois et donc la probabilité d'atteindre les objectifs recherchés par la politique. Il est aussi évident que les capacités pour entreprendre des analyses d'impact ou coûts/bénéfices restent faibles dans les pays MENA étudiés. Des méthodologies simplifiées d'analyse d'impact peuvent donc dans certains cas être plus adaptées. Mettre en œuvre une AIR adossée à la volonté politique à tous les échelons, sera essentiel pour mobiliser les initiatives de renforcement des capacités.

En outre, quand une consultation publique a lieu, ce n'est souvent pas au titre d'un processus AIR d'ensemble, mais de manière *ad hoc*. Le processus de consultation est distinct des autres analyses coûts/bénéfices ou d'impact, ce qui limite l'efficacité de l'AIR en tant qu'outil informant les décideurs politiques au sujet des effets potentiels de politiques différentes (OCDE, 2013).

Il n'existe pas d'autres systèmes de gestion de la réglementation – par exemple d'évaluations régulières de la performance des réglementations et systèmes réglementaires, prenant en compte leurs conséquences sur les parties concernées et la manière dont les règles sont perçues – dans les pays MENA examinés dans ce rapport. La communication au public des résultats de ces évaluations est un autre moyen de renforcer la responsabilisation.

Les politiques et pratiques d'inspection et de suivi de l'application de la réglementation sont un autre élément clé des bonnes pratiques réglementaires et de renforcement de l'État de droit. C'est aussi, souvent, l'interface entre les entités réglementées et le responsable de la réglementation, où les frictions peuvent se produire. C'est en conséquence un nouveau domaine de la politique réglementaire qui pourra être retenu dans la plupart des pays du monde, tels que ceux de la région MENA, même si cela peut ne pas être une priorité immédiate pour tous les pays.

Recommandations spécifiques :

- **Élaborer une stratégie d'AIR** indiquant précisément comment elle s'intègre au processus d'élaboration des politiques publiques, afin de garantir son influence sur ce processus et sa capacité de rationaliser les procédures administratives existantes en matière de réglementation.

La stratégie devrait aussi inclure un plan d'action pour la mise en œuvre de l'AIR (définissant sa portée, les rôles et responsabilités des différentes institutions impliquées, les étapes de la mise en œuvre, les ressources nécessaires et un plan pour la formation du personnel menant les études AIR).

Elle devrait établir des mécanismes assurant que l'AIR est conduite progressivement et prudemment pour des réglementations spécifiées (législation primaire et secondaire, seuil en deçà duquel une AIR n'est plus requise).

L'analyse d'impact pourrait évaluer l'impact d'une législation nouvelle sur les PME afin de réduire les charges qui pèsent sur elles.

- **Adopter et rédiger des manuels d'élaboration des lois**, chercher à les appliquer au sein de toutes les institutions publiques et de réglementation, pour renforcer la qualité de la réglementation. Les pays MENA pourraient bénéficier des instructions en matière de législation, comme le récent manuel de production législative palestinien.

- **Mettre en place une stratégie de réduction des charges administratives, surtout pour les PME** qui établissent des secteurs prioritaires retenus grâce à la consultation des entreprises et des experts. La stratégie devrait s'appliquer à relever les réglementations les plus contraignantes dans les secteurs prioritaires, et des objectifs fixés pour réduire ces contraintes sur une période de deux à cinq ans. Un système de suivi et d'évaluation devrait être mis en place pour vérifier les progrès effectués.
- **Une évaluation et une révision du corpus réglementaire dans des secteurs concernés par des politiques spécifiques, insistant particulièrement sur les problèmes posés aux PME**, comme la législation sur les marchés publics, la taxation, les assurances sociales et les exigences en matière de permis. Cette évaluation devrait aussi réduire les autorités qui sont les interlocuteurs des PME. L'évaluation doit chercher à encourager la formalisation des PME. Cela pourrait aussi passer par une simplification des processus spécifiques à la création des entreprises, des mesures d'encouragement de l'investissement et l'introduction de dates communes de prise d'effet et de clôture, qui faciliteraient un examen plus systématique et augmenteraient la certitude juridique des PME.

Acteurs, institutions et moyens

Comme le fait apparaître l'expérience des pays de l'OCDE, les structures institutionnelles sont souvent complexes et non coordonnées, ce qui peut provoquer des difficultés dans la mise en place d'un système de gestion de la réglementation efficace. Différentes approches sont utilisées dans les pays de l'OCDE pour répondre à ces difficultés, selon les caractéristiques du contexte national. Il convient donc d'introduire des solutions adaptées aux contextes nationaux (politiques, culturels et sociaux) pour garantir une gestion efficace de la réglementation. La solution institutionnelle retenue doit être adaptée à chaque système de gouvernance.

La Charte dispose que les pays rendront publique une politique explicite de la réglementation fondée sur des principes sains de bonne gouvernance, une unité de supervision peut être chargée du contrôle, de telle manière que les problèmes et les carences soient relevés, les bénéfices de la réglementation mesurés, et les progrès rapportés de manière cohérente et sur une base annuelle régulière, au gouvernement comme à la population. Les pays mettront en place des dispositifs institutionnels pour la qualité réglementaire, assurant responsabilisation et transparence, qui incluent des mesures promouvant l'intégrité. Des institutions réglementaires doivent assurer le respect de l'intérêt public.

Installer un organe de supervision au centre du gouvernement est décisif pour un système de gestion de la réglementation. Il coordonne et suit le système réglementaire, et maintient l'estampie de la politique réglementaire dans l'ensemble des différentes institutions. Il contribue au renforcement de la transparence, de la cohérence et de la coordination de la réforme de la réglementation et des initiatives de qualité réglementaire dans tous les secteurs de l'administration. Il requiert cependant l'engagement et le soutien de toutes les institutions impliquées dans le processus réglementaire.

La *Recommandation 2012 du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* a précisé le rôle de l'organe de supervision de la réglementation. Elle propose que ce dernier doit être placé à proximité du centre de gouvernement. L'autorité de l'organe de supervision de la réglementation doit être établie par son mandat, établi par un instrument institutionnel approprié, comme une décision, un statut ou un arrêté. Dans l'exercice de ses fonctions techniques d'évaluation et de conseil en matière de qualité des analyses d'impact, l'organe de supervision devrait être protégé de toute influence politique.

L'organe de supervision de la réglementation doit être chargé de différentes fonctions ou tâches, de manière à faciliter des prises de décisions de grande qualité, fondées sur des faits reconnus. Ses tâches devraient inclure :

- le contrôle de la qualité par le soutien et le contrôle de la qualité des analyses d'impact et des réglementations proposées ;
- l'examen du potentiel d'amélioration de l'efficacité de la réglementation, y compris par la prise en considération de mesures non-réglementaires dans les domaines politiques où la réglementation est envisagée ;
- la contribution à l'amélioration systématique de l'application de la politique réglementaire ;
- la coordination de l'évaluation *ex post* en vue de la révision des politiques publiques et le perfectionnement des méthodes *ex ante* ;
- la mise en place de formations et d'orientations pour les analyses d'impact et les stratégies d'amélioration de la performance de la réglementation.

La performance de l'organe de supervision doit être régulièrement évaluée, notamment pour ce qui concerne les analyses d'impact.

Un organe de supervision central, comme décrit précédemment, est crucial pour la coordination et l'amélioration des programmes de politique réglementaire couvrant l'ensemble du gouvernement. Un tel organe n'existe pas dans les pays MENA examinés, ni dans aucun autre pays MENA avec lequel l'OCDE a fait porter son étude.

Dans les pays MENA, un organe de suivi doté de seulement certaines de ces fonctions serait plus adéquat. La désignation d'un modèle institutionnel est un élément décisif pour une mise en œuvre concluante de la politique de la réglementation. Dans de nombreux pays OCDE, cet organe a toutefois évolué au gré de la mise en œuvre et de l'appropriation de la politique réglementaire. L'institution devra donc, dans les pays MENA, hiérarchiser ses fonctions selon les activités jugées prioritaires. Il est aussi important de faire observer que l'expérience de l'OCDE a montré que ceci n'implique pas nécessairement la création d'un nouvel organe, mais davantage des rôles et des fonctions correctement assignées au sein de la structure administrative.

Les pays de l'OCDE ont montré que des systèmes réglementaires efficaces incluent et impliquent tous les acteurs dans le processus réglementaire. Ceux-ci sont non seulement le gouvernement ou l'administration publique mais aussi le Parlement, l'université, le secteur privé et les associations civiques, les groupes de réflexion (*think tanks*) et les médias. Dans la région MENA, on ne trouve pas de semblable institutionnalisation des mécanismes de coordination de ces différents acteurs, qui permettrait leur implication dans le processus réglementaire.

Un problème majeur, y compris dans la région MENA, concerne les ressources humaines qui permettent de mettre en œuvre et de gérer la politique de la réglementation, qui sont nouvelles pour la plupart des acteurs. Il est donc crucial de sensibiliser ces derniers à la question de la politique réglementaire et de leur fournir la possibilité de construire et renforcer leurs capacités de s'investir dans le système réglementaire.

Recommandations spécifiques :

- **Élaborer un mécanisme approprié au sein du gouvernement central, ayant pour objectif le renforcement de la qualité et de l'efficacité des programmes et politiques du gouvernement.** Ce dispositif serait responsable du suivi et de l'évaluation de la formulation des politiques et de la qualité des règles produites.

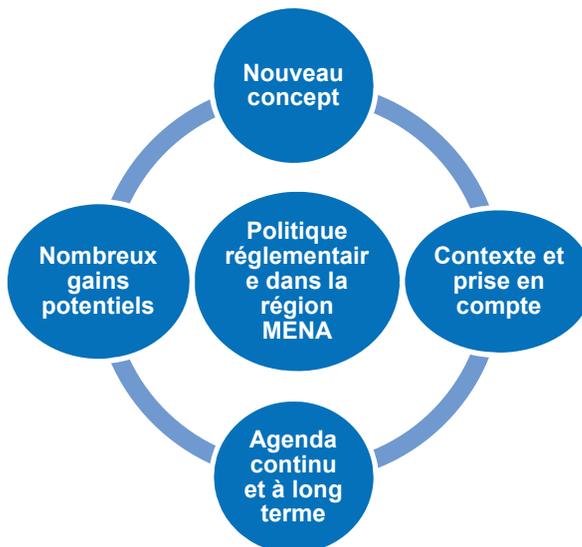
Il devrait aussi contribuer à l'amélioration des processus de prise de décision au sein des services du gouvernement, au moyen d'une consultation interministérielle effective, intégrée à la stratégie de renforcement de la transparence et de la responsabilité ainsi que de

régulation de la corruption au moyen de décisions fondées sur des constatations objectives. Ce mécanisme est généralement un organe de suivi créé au sein du gouvernement central et doté de l'autorité et du soutien politiques appropriés.

- **Créer et renforcer les mécanismes de coordination** au sein de l'administration, pour accroître la cohérence des objectifs politiques et clarifier les responsabilités et rôles des différentes autorités du système chargé de la réglementation. Ceci implique la définition de mécanismes appropriés de coordination permettant l'élaboration de politiques et de pratiques réglementaires à tous les niveaux du gouvernement, incluant si nécessaire l'utilisation de mesures d'harmonisation ou d'accords de reconnaissance mutuelle.
- **Mettre au point une politique de sensibilisation et de formation permanentes des agents de réglementation**, pour garantir qu'ils acquièrent les compétences nécessaires à la conduite d'évaluations systématiques et à la production d'une réglementation de qualité. Ceci peut être obtenu au moyen de programmes officiels au sein de l'administration ou dans des universités ou organismes de formation de la fonction publique.

Conclusions finales

Graphique 4.1. Conclusions sur la politique de la réglementation dans les pays MENA



La politique de la réglementation demeure un concept nouveau dans la région MENA. Il faudra davantage de temps et d'efforts avant que ce concept ne donne lieu à un programme de réforme. Mais les réformes elles-mêmes ne sont pas nouvelles et il est par conséquent possible de faire comprendre, grâce à une communication adaptée et efficace, les gains qui peuvent être attendus de *cette manière distincte de réformer* en vue des mêmes objectifs.

La prise en compte politique et institutionnelle de l'amélioration des moyens par lesquelles les gouvernements réglementent, bénéficiera à la pérennité et à l'appropriation de ces efforts de réforme. Les institutions dotées de responsabilités particulières en matière de politique de la réglementation ont été l'un des éléments clés de la mise en œuvre concluante de meilleurs systèmes réglementaires dans les pays de l'OCDE. Ce rapport montre que lorsque les pays MENA ont investi dans de bonnes institutions, des gains ont été observés. Ces investissements ne doivent pas être perdus ; il faut les faire fructifier.

Comme dans les pays de l'OCDE, la politique de la réglementation et la gouvernance doivent constituer un programme continu et à long terme. Qu'il y ait des progrès et des reculs est chose normale. Les réformes de la réglementation n'ont été concluantes dans les pays de l'OCDE que lorsque l'effort de mise en œuvre a été continu et progressif, et qu'il a évolué dans le temps. Les pays MENA mentionnés dans ce rapport se sont engagés sur cette voie, et les efforts qu'ils ont fournis jusqu'à présent ont été appréciables. Ils doivent maintenir ces efforts et lorsque cela est possible susciter un élan plus grand au bénéfice de l'économie, de l'environnement et des citoyens.

Bibliographie

- OCDE (2009), « Charte régionale pour la qualité de la réglementation » www.oecd.org/mena/governance/45187832.pdf, consultée en novembre 2012.
- OCDE (2010), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, éditions OCDE, doi: [10.1787/9789264082939-en](https://doi.org/10.1787/9789264082939-en).
- OCDE (2012), « Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires », www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/recommandationde2012.htm , consultée le 10 juillet 2013.
- OCDE (2013), « Regulatory Consultation: A MENA-OECD Practitioners' Guide for Engaging Stakeholders in the Rule-Making Process », OCDE.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

La réforme de la réglementation dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord

MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE LA POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE POUR RENFORCER LA CROISSANCE INCLUSIVE

Sommaire

Résumé

Chapitre 1. Pertinence de la politique de la réglementation pour la région MENA

Chapitre 2. Le cadre de l'OCDE pour la politique de la réglementation et la région MENA

Chapitre 3. La politique de la réglementation et la gouvernance dans la région MENA

Chapitre 4. Recommandations pour la région MENA

Autres publications

Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie (2013)

Strengthening Fiscal Transparency for Better Public Governance in Tunisia (2014)

International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges (2013)

Examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie (2013)

Politique réglementaire et gouvernance : Soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général (2011)

Progress in Public Management in the Middle East and North Africa: Case Studies on Policy Reform (2010)

Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk (2010)

L'analyse d'impact de la réglementation : Un outil au service de la cohérence des politiques (2009)

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204751-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

