

© OCDE, 2004.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

1

## **Rapport de synthèse : la simplification administrative dans les pays de l'OCDE**

*Les pouvoirs publics s'efforcent de plus en plus de simplifier et d'alléger les formalités administratives imposées aux particuliers et aux entreprises. On examinera dans ce rapport un ensemble d'instruments et de pratiques couramment utilisés comme les guichets uniques (physiques ou électroniques), la simplification des procédures d'autorisation, la fixation de délais de prise de décision, l'assistance aux petites et moyennes entreprises pour l'application des réglementations, les méthodes de mesure des charges administratives, les approches organisationnelles et structurelles de la simplification administrative et l'utilisation des mécanismes reposant sur les TI. Dans de nombreux domaines, ces instruments se traduisent par des stratégies nouvelles et plus efficaces de simplification administrative. A cet égard, l'approche de la réglementation administrative adoptée par de nombreux gouvernements pourrait bientôt permettre de passer de la bureaucratie paperassière à la bureaucratie intelligente.*

## Introduction

### **L'importance de la réglementation administrative**

Les formalités administratives jouent un grand rôle dans les décisions prises par les pouvoirs publics dans de nombreux domaines comme la fiscalité, la sécurité et la protection de l'environnement. La réglementation administrative est l'une des trois grandes catégories de réglementation utilisées par les administrations pour promouvoir le bien-être économique et social (voir l'encadré 1.1). De manière générale, les réglementations administratives visent à obtenir les informations dont les administrations ont besoin pour mettre en œuvre certains objectifs réglementaires, y compris le contrôle de la conformité à ces réglementations. La réglementation administrative peut également être bénéfique pour les entreprises, en créant des structures de marché grâce auxquelles les transactions commerciales peuvent avoir lieu dans un cadre propice à la concurrence et à faible coût. L'expérience des pays de l'OCDE montre que les réformes de la réglementation administrative – telles que l'abrogation de réglementations administratives en raison d'une déréglementation – peuvent utilement favoriser l'efficacité et l'innovation dans certains secteurs, renforcer la flexibilité macroéconomique et la croissance potentielle et améliorer les choix et le bien-être des consommateurs.

#### Encadré 1.1. **Qu'entend-on par réglementation ?**

Dans les travaux de l'OCDE, le terme « réglementation » désigne les divers instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. Il existe trois catégories de réglementations :

- Les **réglementations économiques**, qui influent directement sur les décisions des agents économiques telles que la fixation des prix, la concurrence, l'entrée sur le **marché** ou la sortie du marché.
- Les **réglementations sociales**, qui protègent des valeurs comme la santé, la sécurité, l'environnement et la cohésion sociale.
- Les **réglementations administratives**, qui recouvrent les formalités administratives au moyen desquelles les pouvoirs publics recueillent des informations et interviennent dans les décisions économiques individuelles.

Source: OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.

La réglementation administrative risque toutefois d'entraver l'innovation ou de créer des barrières inutiles au commerce, à l'investissement et à l'efficacité économique, voire à la légitimité de l'action réglementaire. La réglementation étant devenue plus complexe et plus gourmande en informations, de nombreux coûts en découlant retombent sur les citoyens et les entreprises, astreints à remplir des formulaires, demander des autorisations, communiquer des informations, effectuer des déclarations et conserver des

archives. Dans certains cas, les pratiques administratives sont devenues lourdes et inadaptées, générant des charges administratives inutiles – la « paperasserie » administrative. Les nombreuses réglementations et formalités administratives émanant de multiples institutions et niveaux d'administration ont pour effet au total de rendre les entreprises moins réactives, de détourner les ressources des investissements productifs, de réduire la transparence et la responsabilité, d'empêcher l'entrée sur les marchés, de freiner l'innovation et la création d'emplois et de décourager l'esprit d'entreprise.

La réglementation administrative comporte des coûts directs et des coûts indirects. Les coûts directs des formalités administratives correspondent au temps et à l'argent qui doivent y être consacrés. Les coûts indirects ou dynamiques se manifestent lorsque la réglementation (administrative) réduit la productivité et l'innovation des entreprises. Le nombre et la complexité des formalités administratives comptent parmi les griefs les plus fréquents des particuliers et des entreprises dans les pays de l'OCDE. Ne pas prendre en compte ces griefs peut avoir enfin un impact plus large sur l'autorité réglementaire de l'État. Si les charges administratives sont jugées déraisonnables, le taux de respect des obligations réglementaires diminuera et, partant, le niveau général de respect du droit. Cette dynamique nuit à l'efficacité de la réglementation, considérée comme un moyen d'atteindre les objectifs des politiques mises en œuvre.

Conscients de ces défis, les pouvoirs publics ont, au cours des deux dernières décennies, consacré davantage d'efforts croissants au réexamen et à la simplification de la réglementation administrative. Les mesures prises pour améliorer l'efficacité des opérations avec les particuliers et les entreprises ont notamment consisté à supprimer des dispositions obsolètes ou contradictoires, à améliorer les directives en matière de réglementation administrative et à introduire de nouveaux instruments pour réduire et mesurer l'impact de la réglementation administrative.

Le présent rapport examine les politiques, instruments et méthodes utilisés par les pays membres de l'OCDE pour simplifier la réglementation administrative imposée aux entreprises, aux particuliers et au secteur public. Le but est de fournir aux responsables une vue d'ensemble des enseignements à tirer et des méthodes les plus prometteuses pouvant servir d'exemple dans la mise en œuvre et le développement des politiques de simplification administrative, dans les pays membres et non membres de l'OCDE. Le rapport examine, dans le détail, une série d'instruments et de méthodes communément utilisés, à savoir :

- les guichets uniques (physiques et électroniques) ;
- la simplification des procédures d'autorisation ;
- les délais impératifs de prise de décision ;
- l'aide aux petites et moyennes entreprises pour la mise en œuvre de la réglementation ;
- les méthodes d'évaluation des charges administratives ;
- les approches organisationnelles et structurelles à la simplification administrative et, plus généralement ;
- l'utilisation des solutions TI, c'est-à-dire les portails et bases de données sur le Web.

Comme on le verra dans le présent rapport, une pensée innovante et la technologie conduisent, dans de nombreux domaines, à des approches nouvelles et plus efficaces de la réglementation administrative.

Dans le présent rapport, l'expression « simplification administrative » se réfère aux politiques, instruments et méthodes destinés à simplifier et alléger les charges administratives pesant sur les entreprises, les particuliers et le secteur public. L'approche analytique du rapport consiste à examiner la simplification administrative sous l'angle des activités visant à améliorer la gestion, de la part des administrations, des obligations d'information qu'elles imposent aux entreprises, aux particuliers et au secteur public. Une meilleure gestion des demandes d'informations des administrations peut avoir d'importants effets économiques parce qu'elle fait gagner du temps et de l'argent à ceux auxquelles s'applique la réglementation et parce qu'elle aboutit à une meilleure allocation des ressources. Elle peut avoir d'autres effets ou être motivée par d'autres objectifs tels qu'une plus grande transparence et une plus grande responsabilisation des autorités administratives.

La simplification administrative repose essentiellement, dans les pays de l'OCDE, sur le souci d'améliorer le rapport coût-efficacité de la réglementation administrative. Mais, comme on le verra dans ce rapport, un grand nombre des instruments et méthodes utilisés pour améliorer le rapport coût-efficacité de la réglementation administrative se traduisent par des mesures destinées à accroître la transparence et la responsabilité ou s'appuient sur ce type de mesures.

La simplification administrative peut être considérée comme l'ensemble des politiques et instruments utilisés pour faciliter la gestion, par les administrations, des demandes d'informations dans trois domaines :

- *Diffusion des informations*, en faisant en sorte que les groupes cibles concernés puissent avoir accès aux informations sur la réglementation facilement et efficacement.
- *Aspects transactionnels*, en permettant et facilitant les échanges d'informations réglementaires entre les autorités, d'une part, et les entreprises et les particuliers, d'autre part, par exemple lorsqu'il s'agit d'obtenir une autorisation pour la création d'une entreprise, d'établir une déclaration d'impôt ou de renouveler un permis de conduire.
- *Stockage d'informations*, en mettant en place les instruments nécessaires de stockage et d'échange des informations qu'exigent les réglementations administratives et autres.

### **Simplification administrative et politique de qualité de la réglementation**

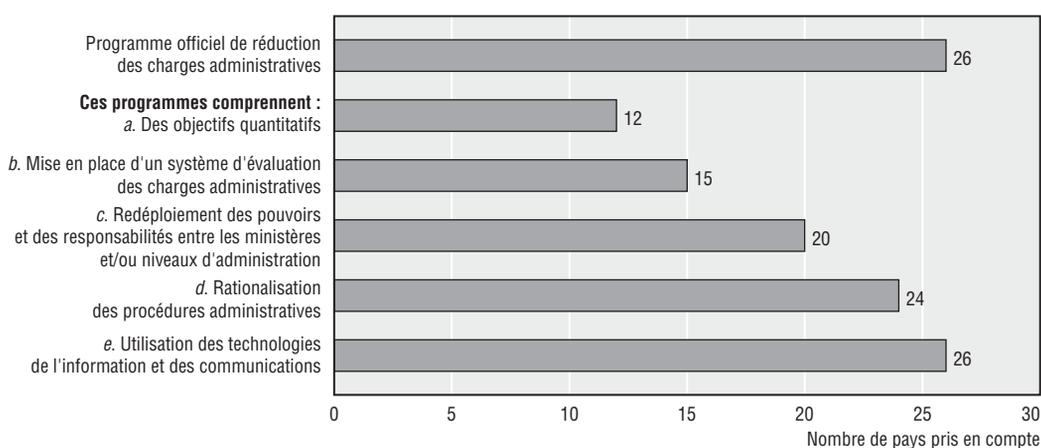
La simplification administrative fait de plus en plus partie intégrante des politiques de réforme de la réglementation. Elle est considérée aujourd'hui, par de nombreux gouvernements, comme un facteur essentiel de la qualité de la réglementation.

Cela est dû notamment à la plus grande complexité de la réglementation – et donc fréquemment aux coûts qui en découlent. Mais cela tient également à l'amélioration et au développement de nouveaux outils, notamment ceux fondés sur les TI, qui offrent de nouvelles possibilités de cohérence et d'efficacité accrues dans les interactions réglementaires entre l'administration et les administrés.

Le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation* a recommandé aux administrations de réduire les procédures et formalités administratives parmi d'autres éléments d'un ensemble intégré de neuf stratégies destinées à améliorer la qualité de la réglementation<sup>1</sup>. Cette recommandation reconnaît que les instruments nouveaux ou améliorés – en particulier ceux fondés sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) – rendent la réglementation moins coûteuse.

Presque tous les pays de l'OCDE se sont engagés dans des programmes axés sur la réduction des coûts de transaction liés à la mise en œuvre des réglementations. Les programmes destinés à simplifier les réglementations administratives sont probablement les plus répandus. En 2000, 26 des 28 pays membres de l'OCDE étudiés ont déclaré avoir un programme public visant à réduire les charges administratives. Le graphique 1.1 illustre quelques unes des principales caractéristiques de ces programmes. Les technologies de l'information et de la communication sont, et de loin, les mesures les plus répandues : chaque pays appliquant un programme de simplification administrative y recourt. En outre, l'enquête montre que les programmes de simplification administrative incluent la « rationalisation des procédures administratives », c'est-à-dire une réorganisation des processus, et le « redéploiement des pouvoirs entre ministères et/ou niveaux de gouvernement ». En revanche, la mesure des charges existantes et l'établissement d'objectifs spécifiques sont des instruments moins largement employés : dans près de la moitié des pays étudiés, les programmes de simplification administrative sont appliqués sans aucun système de mesure effective des charges administratives. Seuls douze des vingt-huit pays étudiés fixent des objectifs quantitatifs à leur réduction des charges administratives.

Graphique 1.1. **Aspects des stratégies des pays membres de l'OCDE destinées à réduire les charges administratives (28 pays)**



Source : PUMA/OCDE (2000/2001), *Réponses à l'enquête sur les capacités réglementaires dans les pays de l'OCDE*, Paris.

De nombreuses études, notamment certaines menées par l'OCDE, montrent que les petites entreprises sont affectées de manière disproportionnée par les formalités administratives<sup>2</sup>. Il est inévitable que la charge *proportionnelle* des formalités administratives soit plus lourde pour les PME du fait des coûts fixes forcément élevés que comportent ces formalités. Sur le plan de la concurrence, les entreprises les plus petites risquent d'être moins aptes à absorber les dépenses non productives parce qu'elles ont un chiffre d'affaires plus faible pour faire face aux augmentations de coûts fixes et disposent de ressources de gestion moins importantes que les grandes sociétés. De nombreux gouvernements des pays membres de l'OCDE considèrent que les PME jouent un rôle particulier dans la croissance économique, en assurant une grande partie des nouveaux

emplois et en contribuant largement à l'innovation. De ce fait, les PME sont souvent l'une des principales cibles des activités de simplification administrative.

### **Données et études par pays à l'appui du rapport**

Le présent rapport se fonde sur plusieurs sources. Premièrement, il s'appuie sur les exemples et expériences tirés de sept études nationales concernant : l'Australie, la France, les Pays-Bas, le Mexique, la Corée, le Royaume-Uni et les États-Unis. Ces études – réalisées en 2001 et 2002 – sont présentées dans la deuxième partie du rapport.

Deuxièmement, une réunion d'experts qui a eu lieu au siège de l'OCDE à Paris les 18 et 19 octobre 2001, a procédé à un échange de vues sur les versions provisoires de ces rapports et les a complétées grâce aux enseignements tirés par d'autres pays membres. Cette réunion a rassemblé des experts venant de 21 pays membres de l'OCDE<sup>3</sup>. Enfin, le rapport tire parti de l'ensemble des 18 études par pays de la réforme de la réglementation dans les pays membres de l'OCDE réalisées à ce jour dans le cadre du Programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation<sup>4</sup>.

La prise en compte des pratiques des pays n'est évidemment pas complète, étant donné l'utilisation de multiples méthodes dans les pays membres de l'OCDE. Le choix des exemples découle forcément, dans une certaine mesure, des priorités du rapporteur du pays et de la sélection des bonnes pratiques du pays concerné.

## **Solutions TI destinées à réduire les charges administratives**

### **Introduction**

Le recours aux innovations des technologies de l'information (TI) a été l'une des forces motrices des programmes de simplification administrative dans la plupart des pays de l'OCDE. Les études par pays confirment que l'exploitation des TI dans le cadre des opérations au sein des organes de l'administration et entre eux, et entre l'administration et les administrés, est probablement le principal élément favorisant la mise en place de la simplification administrative et ce dans trois domaines fondamentaux :

- l'exploitation de systèmes complexes dans les organismes administratifs, tels que ceux liés à la protection sociale, à la fiscalité et à la délivrance d'autorisations ;
- l'interconnexion entre les organismes administratifs ;
- l'amélioration de l'interface entre l'administration et les administrés.

Les stratégies de simplification administrative basées sur des instruments TI sont nombreuses. La majeure partie des progrès réalisés grâce à l'introduction et au développement de ces stratégies peut être constatée sur les sites Web des organismes administratifs, ces sites s'étant multipliés au cours des dernières années. Voici quelques-unes des utilisations les plus importantes des TI qui ont été développées sur support électronique :

- stockage, compilation et fourniture d'informations ;
- accès aux réglementations codifiées ;
- communication au sein des ministères et entre eux, et entre les différentes circonscriptions administratives (intranets) ;
- dépôt et traitement des demandes et autres opérations en ligne ;
- compilation et publication de statistiques ;

- attribution de numéros d'identification aux entreprises ;
- collecte de données par l'administration auprès des entreprises, sans implication active des entreprises ;
- rationalisation des marchés publics.

Cette section traite des principaux aspects des programmes TI des pays axés sur la simplification administrative. Certaines de ces techniques sont détaillées dans d'autres sections du présent rapport (par exemple, les guichets uniques, les méthodes d'évaluation des charges administratives et la simplification des autorisations)<sup>5</sup>.

### **Pratiques et expériences**

*Projets d'administration électronique.* Les projets visant à promouvoir « l'administration électronique » et portant sur l'ensemble du secteur public sont aujourd'hui nombreux. Les projets d'administration électronique sont des stratégies globales pour l'application cohérente et coordonnée des TI dans l'ensemble du secteur public. Les principaux éléments de ces projets sont les suivants : a) développer la convivialité en facilitant l'accès du public aux administrations via l'Internet ; b) moderniser les activités du secteur public en mettant les administrations en ligne, dans un souci d'efficacité et d'amélioration des performances ; et c) intensifier l'immédiateté et l'efficacité de la communication entre administrations, par exemple à travers le développement d'un « Intranet » sécurisé.

Ces objectifs des projets d'administration électronique sont étroitement alignés sur ceux de la simplification administrative et les confortent. En réalité, un grand nombre des activités déployées dans le cadre de ces projets poursuivent un programme de simplification administrative. Les mesures de simplification administrative font de plus en plus souvent partie intégrante, explicitement, des projets d'administration électronique des gouvernements, dont elles représentent un volet essentiel. Les systèmes d'administration électronique permettent une simplification administrative à travers la création de services administratifs mieux intégrés et un meilleur accès aux informations et aux services. Voici deux exemples de stratégies d'administration électronique :

- Les priorités stratégiques de l'**Australie** en matière d'administration électronique couvrent trois grands champs de la simplification administrative : faire en sorte que les organismes administratifs tirent pleinement profit des opportunités offertes par l'Internet ; faciliter la mise en place d'outils tels que l'authentification, les normes de métadonnées, la publication et la conservation des archives par voie électronique, l'accès, la confidentialité et la sécurité, et la fourniture de services interorganismes<sup>6</sup>. L'accent est mis sur l'intégration et l'accessibilité accrues des services, sur l'amélioration de la qualité des services, pour être plus à l'écoute des besoins des clients, et sur l'efficacité des services administratifs par rapport à leur coût.
- En **France**, la Commission pour les Simplifications administratives (COSA) prête son concours depuis 1998 pour le développement des services publics en ligne et le contenu des services offerts. Une nouvelle Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration (ATICA) est chargée d'assurer une assistance technique à l'introduction des nouvelles applications TI dans les administrations. En outre, un club de Webmasters de sites Web publics a été créé en France et un site Web externe a été mis en place pour permettre l'échange d'informations, le partage d'expériences et la mise en commun des meilleures pratiques.

*Portails centralisés de l'administration.* Dans le même esprit, de nombreux projets d'administration électronique comportent la création de portails d'information centralisés de l'administration. Il s'agit essentiellement de mettre en place un portail grâce auquel le citoyen ou l'entrepreneur peut trouver toutes les informations administratives nécessaires et, le cas échéant, effectuer un large éventail d'opérations avec l'administration. Dans les versions les plus sophistiquées de ces portails, ces opérations sont simplifiées par des innovations telles que les formulaires remplis automatiquement grâce aux informations dont dispose déjà l'administration sur l'entreprise. Par ailleurs, les entrepreneurs sont également informés, de manière proactive, des services fournis et de leurs obligations. Un autre avantage de ce système réside en ce que certains types d'informations peuvent être communiqués une seule fois pour toutes. Voici quelques exemples :

- Aux **États-Unis**, *FirstGov.gov* est le portail officiel pour toutes les informations administratives. Il regroupe 20 000 sites Web administratifs par thème ou catégorie de clients. Ce site aide les clients à trouver les coordonnées de l'administration compétente et à traiter avec elle en ligne, par téléphone, par courrier ou en personne. Sur la page d'accueil, les usagers peuvent choisir parmi trois grands portails – citoyens, entreprises et fonctionnaires.
- La carte d'orientation de la **Corée** pour les formalités administratives répertorie, de manière systématique, plus de 4 000 types de dossiers administratifs sur un portail englobant l'ensemble de l'administration. Selon une enquête réalisée par la ville de Séoul, 84.3 % des 1 245 personnes interrogées ont répondu que le système en ligne de suivi des dossiers contribue à plus de transparence et 72.3 % qu'il leur donne satisfaction. Le portail est en cours de développement et le gouvernement prévoit une économie de 1 200 milliards de wons (USD 91.7 millions) sur les coûts annuels lorsque le système sera entièrement en place.
- En **France**, la fourniture de services en ligne a été rendue possible par l'introduction d'un portail national en octobre 2000, lequel permet l'accès en ligne aux formulaires administratifs (avec 1 000 formulaires disponibles sur un total de 1 600). D'ici 2005, les services publics devraient être généralement accessibles en ligne. En 2000, 2.5 millions de personnes ont pu calculer en ligne leur impôt sur le revenu. Cinq millions de dossiers de sécurité sociale sont désormais échangés chaque semaine sur le réseau de la sécurité sociale qui relie les membres du corps médical aux caisses de sécurité sociale.

*Portails spécialisés.* Des portails plus spécialisés sont utilisés dans de nombreux pays. Ils diffèrent des portails généraux décrits ci-dessus en ce qu'ils ont pour but d'apporter une aide à des catégories spécifiques de « clients » des administrations. Il s'agit généralement des petites entreprises et, dans certains cas, des entreprises exerçant une activité dans un secteur particulier. Ces portails spécialisés sont le plus souvent étroitement liés à un portail administratif centralisé (voir ci-dessus), qu'ils complètent. Ainsi, ils se situent dans la logique des portails centralisés, en l'appliquant à certaines catégories d'administrés. Voici quelques exemples de ces portails spécialisés :

- Au **Danemark**, le portail du gouvernement *indberetning.dk* donne une vue d'ensemble de toutes les obligations de déclaration à la charge des entreprises. Ce portail sert également de plate-forme de communication effective des informations. Il comporte un ensemble de mécanismes de gestion de l'information grâce auxquels les entreprises peuvent déterminer, individualiser et remplir leurs obligations de déclaration. Un

service d'aide fondé sur le profil spécifique des entreprises donne des renseignements sur les obligations d'information lorsqu'un changement intervient dans l'entreprise.

- Le **Business Entry Point (BEP)** de l'**Australie** est un autre exemple de portail spécialisé qui fournit des informations, avec des liens et dans un format convivial, sur un grand nombre de sujets dont la fiscalité, l'emploi, la planification et le financement des entreprises, les relations du travail, les pensions de retraite et l'importation ou l'exportation.
- Alors que le portail australien s'adresse à toutes les entreprises utilisatrices, il en existe d'autres versions plus spécialisées. A titre d'exemple, le système *Operational and Administrative System for Import Support (OASIS)* de la *Food and Drug Administration (FDA)* des **États-Unis** concerne les importateurs de produits alimentaires, médicaments, cosmétiques et appareils médicaux aux États-Unis. Le système OASIS a été développé en réponse aux problèmes posés par les importations de denrées périssables, notamment du fait de l'existence d'un système d'autorisation manuelle qui entraînait souvent des retards de plusieurs jours. Avec OASIS, les importateurs présentent les documents sur support électronique, lesquels sont examinés rapidement sur PC par les fonctionnaires de la FDA. La FDA envoie ses décisions d'admissibilité aux importateurs dans un délai de quelques minutes. 85 % des expéditions sont désormais traités sans support papier. OASIS permet de traiter les importations de manière cohérente à travers tout le pays. Selon une étude de Booz, Allen and Hamilton, le secteur des importations pourra économiser au moins USD 1.2 milliard, sur une période de sept ans, grâce à OASIS.
- En **Belgique**, un « portail de sécurité sociale » dispense des informations sur la législation sociale et les demandes d'inscriptions en ligne (pour les ouvertures de chantiers de construction, les déclarations d'embauche, etc.) ainsi que sur les méthodes de calcul des cotisations de sécurité sociale des entreprises, exemples à l'appui. La possibilité de faire des déclarations d'embauche en ligne a considérablement réduit les charges administratives des entreprises belges.
- Aux **États-Unis**, un récent rapport sur l'administration électronique a donné bien d'autres exemples de l'utilisation productive des sites Web administratifs conçus à l'intention des citoyens. L'un des exemples cités était celui des étudiants qui ont rempli, l'an dernier, plus de deux millions de demandes de bourses via le service en ligne du ministère américain de l'Éducation. Deux études indépendantes sur l'administration en ligne ont tout récemment souligné la popularité croissante des sites Web de l'administration. Elles montrent que 51 % des Américains ont visité un site administratif (en 2001). La plupart de ces visiteurs (80 %) se sont déclarés satisfaits de ce qu'ils trouvent sur ces sites et 49 % ont répondu que l'Internet avait amélioré leurs relations avec le gouvernement fédéral.

*Registres de formalités sur Internet.* Les TI ont permis aux administrations d'utiliser l'Internet comme plate-forme pour les registres de formalités imposées aux particuliers et aux entreprises. Cet outil propose en ligne tous les formulaires nécessaires. En voici quelques exemples :

- Le **Mexique** a ouvert sur l'Internet un « Registre fédéral des formalités et services », qui comporte les principales formalités imposées par les ministères et autres organismes fédéraux aux citoyens et aux entreprises. Le registre permet aux usagers d'obtenir en ligne tous les formulaires nécessaires aux entreprises et d'accomplir certaines formalités en ligne pour le ministère de l'Économie. Il existe également un service

d'assistance aux usagers. Le système comporte plus de 3 400 rubriques ainsi que des liens avec un certain nombre de registres de formalités publiques et avec des informations nationales et internationales sur l'amélioration de la réglementation.

- En **Espagne**, un examen de toutes les formalités administratives a été engagé en 1992 et a donné lieu à la publication d'un premier inventaire des formalités en 1995. Il a ensuite été mis à jour et diffusé sur l'Internet en 1997. L'inventaire actuel classe les formalités en différentes catégories et fournit des informations sur les objectifs des formalités, leur base juridique, l'unité administrative responsable et les délais de réponse ainsi que les conséquences d'un défaut de réponse. Les améliorations prévues dans l'avenir concerneront les capacités de recherche et la publication d'un guide pour le repérage des formalités.
- En **Grèce**, le programme ARIADNE a été introduit, au départ, pour faciliter l'accès à l'information des résidents des îles de la Mer Égée. Auparavant, l'obtention et le dépôt des formulaires administratifs pouvaient prendre au moins deux jours ou plus, étant donné que les administrés devaient se rendre sur l'île du siège de la préfecture. L'idée était d'utiliser l'Internet pour l'obtention et le dépôt des formulaires administratifs requis pour l'attribution d'autorisations ou permis. Ce programme a nécessité la refonte de plus de 300 formulaires de demande et la mise en place des nouveaux formulaires sur l'Internet. A la fin de 2000, il couvrait tous les documents dont les citoyens pouvaient avoir besoin dans toute la Grèce pour les demandes administratives. Le programme fonctionne désormais dans toutes les communes des îles de la mer Égée, avec accès possible de tous les citoyens qui ne disposent pas de connexion Internet. L'utilité incontestable de cette facilité pour les îles a suscité un intérêt pour la fourniture d'un accès analogue aux personnes résidant sur le continent et le programme a été étendu à d'autres régions de la Grèce.

*Opérations administratives sur l'Internet.* Dans certains cas, les registres électroniques permettent également aux utilisateurs d'accomplir tout ou partie des formalités administratives électroniquement. Avec ces initiatives, on va plus loin dans la logique du traitement des autorisations, puisqu'on ne se borne pas à fournir des informations, mais on met en place un centre ou un guichet unique pour la délivrance des autorisations. Une utilisation perfectionnée de l'Internet pour les opérations administratives consiste à informatiser et rationaliser les démarches relatives aux demandes d'autorisation des entreprises et la délivrance de ces autorisations, et ce grâce à un guichet unique pour une activité ou un secteur particulier.

- **L'Australie** met actuellement en œuvre un projet législatif à l'échelon national, en vue de la reconnaissance juridique des opérations réglementaires (demandes d'autorisation, renouvellement, etc.) réalisées sur l'Internet. Une autre initiative connexe porte sur le développement d'une technologie sécurisée de signature électronique. L'Australie a déjà mis en place deux versions expérimentales de ce système dénommé « Dispositif global d'autorisation » (BAP). Les versions expérimentales sur le Web ont jusqu'à présent porté sur un seul secteur – l'aquaculture. Une étude d'évaluation, réalisée dans le cadre du BAP de Tasmanie en 1999, a montré que le gain de temps dans la fourniture d'informations par les organismes administratifs aux demandeurs représentait 1 à 2 heures par demande.
- Les exemples venant des **États-Unis** incluent deux systèmes de « guichet unique d'autorisation » exploités par le ministère américain du Commerce : a) Le *National Marine*

*Fisheries Service Permit Shop* permet aux entreprises de réaliser des opérations en ligne avec les clients et partenaires, aussi bien pour les demandes entreprises/consommateurs que pour les demandes entreprises/entreprises ; et b) le *Simplified Network Application Process* (SNAP) est un système automatisé de demande d'autorisation au *Bureau of Export Administration* via l'Internet. Le SNAP est un service gratuit grâce auquel les exportateurs peuvent soumettre les demandes d'exportation et de réexportation, les demandes de classification de marchandises et les demandes d'exportation d'ordinateurs hautes performances au Bureau via l'Internet, en toute sécurité.

- Le système développé dans la ville de Séoul, **Corée**, constitue une bonne illustration du recours au traitement des demandes administratives via l'Internet. Les demandes des administrés sont formulées sur un site Internet où les demandeurs peuvent savoir si la demande a bien été reçue, qui s'en occupe, quand l'autorisation devrait être accordée et, si elle est refusée ou retournée, pour quelles raisons. Le système permet également aux citoyens de poser des questions ou faire directement des remarques au personnel responsable. Des guichets uniques ont été mis en place pour tous les services de demandes administratives assurés par tous les organismes administratifs coréens, qu'ils soient centraux ou régionaux. Ce concept a également été étendu par la création d'une « carte » des formalités que le citoyen est susceptible d'accomplir au cours de son existence. Cette « carte » classe les formalités dans l'optique du cycle de vie : naissance, inscription scolaire, exercice d'un emploi, service militaire, mariage, logement, immatriculation d'une automobile, retraite et décès.

*Réglementations en ligne.* La mise à disposition de bases de données législatives et réglementaires en ligne est étroitement liée aux registres de formalités en ligne. Cette tendance s'affirme progressivement dans l'ensemble de la zone de l'OCDE et est très développée dans de nombreux pays.

- Par exemple, en **Norvège** et au **Danemark**, le texte intégral de tous les textes législatifs et réglementaires est disponible sur des sites Web gratuits et facilement consultables. Ces bases de données comprennent généralement un ensemble de documents connexes tels que des projets de loi en cours d'examen au Parlement et une grande partie de la jurisprudence des juridictions supérieures.
- En **Belgique**, le *Moniteur belge* (journal officiel) est disponible sur l'Internet depuis une dizaine d'années. Toute la législation est accessible gratuitement en ligne, et le système d'archivage permet de remonter à 1945.
- Ces initiatives ont sensiblement accru la transparence du droit et, par conséquent, de l'administration. Elles ont en particulier permis aux entreprises de pouvoir bien mieux s'informer de leurs obligations légales notamment en garantissant une information à jour sur ces obligations. La possibilité de prendre connaissance de projets de lois et d'autres documents qui s'y rapportent améliore les mécanismes de consultation. Tous ces efforts ont une incidence potentielle sur l'allègement des charges et renforcent également un certain nombre d'autres valeurs importantes en termes de gouvernance, telles que la transparence et la responsabilité.

*Transferts automatiques d'informations standardisées par les entreprises à l'administration.* Les projets relatifs à la standardisation des données soumises à l'administration et à l'échange de données entre les entreprises et l'administration sont tout aussi essentiels du point de vue de la contribution des TI à la réduction des charges. Ces projets « d'échange de données informatisées » (EDI) visent à faciliter le transfert électronique direct des

données des entreprises aux autorités administratives. Un autre objectif est de réduire les données concernant les entreprises à leurs éléments de base, afin que chaque autorité administrative puisse disposer des données dont elle a besoin sans demandes d'informations faisant double-emploi.

- Aux **Pays-Bas**, par exemple, le fisc, la sécurité sociale et l'Office national des statistiques ont développé des normes communes pour la collecte de données relatives aux entreprises. En coopération avec les petites et moyennes entreprises participantes, des normes communes sont intégrées dans les systèmes comptables des entreprises, de telle sorte que les données dont ont besoin les trois organismes peuvent provenir directement des entreprises par un simple « clic ». Les autorités recueillent les données avec la participation des entreprises : elles sont autorisées à accéder aux systèmes de comptabilité des entreprises pour rassembler les informations dont elles ont besoin. En 1999, le gouvernement néerlandais a introduit un programme visant à mettre en œuvre un système amélioré d'échange de données entre les entreprises et les administrations (IDEA). Lorsque ce système sera totalement en place, les économies pouvant être réalisées grâce à lui pour le secteur du commerce de détail sont estimées à environ EUR 90 millions, ce qui représente environ 50 % de la charge administrative totale actuelle dans les domaines de la retenue à la source sur les salaires, de la sécurité sociale des salariés et des statistiques relatives aux salaires et au marché du travail.
- Le **Danemark** a également mis en place un dispositif d'échange de données informatisées (EDI) destiné à transférer automatiquement certaines informations entre les entreprises et l'administration. La première étape du programme a permis le traitement des informations comptables, notamment les déclarations d'impôt, les comptes annuels et certains renseignements statistiques, via l'EDI. La seconde étape du programme a mis l'accent sur les informations concernant les salariés, en particulier en matière d'impôts, de salaires et de droits à la retraite<sup>7</sup>.

*Numéro d'identification unique pour les entreprises.* L'attribution d'un numéro d'identification unique aux entreprises permet la création d'un système d'enregistrement des entreprises, afin que celles-ci n'aient besoin que d'un seul numéro d'identification dans tous leurs échanges avec l'administration. La mise en ligne d'un tel système rend possibles l'enregistrement électronique et la recherche du numéro d'identification d'une entreprise. On utilise aussi pour ces systèmes l'expression « registre unique d'entreprises » :

- Par exemple, l'**Australie** a mis en place l'*Australian Business Register (ABR)*, qui repose sur l'utilisation d'un numéro d'identification unique des entreprises, l'*Australian Business Number (ABN)*. L'ABN est conçu pour assurer un système d'enregistrement des entreprises tel que celles-ci n'aient besoin que d'un seul numéro d'identification dans tous leurs rapports avec l'administration. Les entreprises utilisent leur ABN pour effectuer un certain nombre d'opérations fiscales avec l'*Australian Tax Office (ATO)* et d'autres opérations. Désormais, étant donné que l'ABR est en ligne, l'enregistrement et la recherche électroniques des ABN sont possibles. De plus, le certificat de signature numérique ABN a été mis au point au niveau fédéral. L'ABR en ligne semble avoir été largement accepté par les entreprises, avec plus d'un demi-million de demandes par mois. Les avantages de ce système sont de trois ordres. Premièrement, grâce à l'ABR, les entreprises consacrent moins de temps et d'argent à l'exécution de leurs obligations fiscales et de leurs autres opérations administratives. Deuxièmement, les contrôles d'édition intégrés au processus de demande, combinés aux enregistrements

électroniques, entraînent des taux d'erreur bien réduits. Enfin, le niveau élevé d'enregistrement en ligne (60 % du total des enregistrements ABN) a réduit sensiblement les besoins en ressources de l'administration fiscale australienne.

- Aux **Pays-Bas**, cette technique est dénommée « Registre unique d'entreprises ». Ce registre a été développé par les quatre principaux usagers de données sur les entreprises – le ministère des Finances, les chambres de commerce, l'Institut national de sécurité sociale et l'Office central des statistiques. Il représente l'unique source de données de base relatives aux entreprises, aux travailleurs indépendants et aux autres organisations. Le principe est que les données ne doivent être communiquées qu'une seule fois à l'administration et qu'elles sont utilisées à différents titres.
- En **Belgique**, les différents registres répertoriant les sociétés (TVA, registre du commerce et des sociétés, sécurité sociale, etc.) ont été fusionnés dans un registre central. Ce registre doit servir de « carrefour » où convergeront toutes les demandes d'informations sur les entreprises et aux entreprises.
- En complément des registres centraux des entreprises, des certificats de signature numérique ont été introduits afin de simplifier et réduire les formalités d'identification des entreprises lorsqu'elles opèrent en ligne. En 2000 et 2001, par exemple, le Danemark, la France et les États-Unis ont adopté des systèmes permettant de reconnaître légalement la signature électronique et de garantir la sécurité de la transmission des informations.

*Marchés publics électroniques.* Les systèmes de marchés publics ont fortement tiré profit de l'avènement de l'Internet. Grâce à ces systèmes, les unités chargées des achats de l'administration peuvent établir les listes de leurs besoins en biens, services, locations et travaux publics sur l'Internet. Les fournisseurs peuvent ainsi repérer les opportunités, soumettre des offres et suivre ensuite l'ensemble de la procédure jusqu'à son achèvement, le tout par Internet. En voici quelques exemples :

- Le **Mexique** a créé, en 1996, le Système électronique de marchés publics (Compranet). Compranet assure une transparence accrue pour l'acquisition par le gouvernement de biens et services, les baux et les travaux publics. Il est jugé très positif en ce qu'il offre davantage de possibilités de participation des petites et moyennes entreprises aux marchés publics.
- L'**Italie** a mis en place un nouveau service centralisé pour les achats de biens et services des administrations de l'État. Le ministère de l'Économie et des Finances assume cette mission par l'intermédiaire d'une société publique (Consip S.p.A.), qui fixe les clauses des marchés. Les fournisseurs s'engagent à accepter les commandes émanant d'une seule structure administrative, via un système en ligne, [www.acquisti.tesoro.it](http://www.acquisti.tesoro.it), qui enregistre actuellement une moyenne de 90 000 connexions par mois.
- En **Belgique**, un système entièrement informatisé de gestion des marchés publics est à la disposition de tout soumissionnaire potentiel (système électronique conjoint d'achats publics). Ce système a été à l'origine de l'informatisation des dossiers administratifs du gouvernement belge, qui permet d'évaluer les données exigées au moyen d'un moteur de messagerie universel reliant les administrations. Ce système a considérablement réduit les charges administratives supportées dans le cadre de la procédure de passation des marchés publics en Belgique.
- Le **Canada** a commencé à utiliser un service d'appel d'offres électronique en 1992/93. Son actuel Government Electronic Tendering Service (GETS) (Service électronique

d'appels d'offres publics) est en place depuis 1997. Le nombre d'organismes participants a augmenté en raison de l'inclusion du secteur MASH (municipalités, institutions universitaires, services sociaux et hôpitaux) dans l'Accord sur le commerce intérieur du Canada. En 2001, les organismes participants ont publié plus de 40 000 appels d'offres sur le GETS. Le gouvernement a réalisé des économies opérationnelles considérables, grâce à l'externalisation des fonctions de publicité et de distribution. Pour Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Agence centrale d'achats du gouvernement fédéral, ces économies se sont élevées à environ CAD 1.5 million (plus de USD 960 000) par an en ce qui concerne le poste photocopies et courrier, à environ CAD 2 millions par an pour le poste publicité par voie de presse et à CAD 1 million pour le poste des frais de mise en service. Les coûts du développement initial et de fonctionnement courant du système GETS ont été maintenus à un niveau minimal, car le gouvernement du Canada a externalisé le service. L'opérateur du système GETS récupère ses coûts en facturant des redevances d'utilisation<sup>8</sup>.

### **Conclusions et défis**

Il apparaît de plus en plus que les solutions TI sont les outils essentiels de la plupart des réformes visant à l'allégement des charges et à la simplification administrative dans les pays étudiés. Les progrès des TI rendent possible le transfert électronique de plus en plus sophistiqué d'un éventail croissant d'informations entre les organismes administratifs, les différents niveaux d'administration, l'administration et les citoyens et l'administration et les entreprises. Les programmes examinés ci-dessus concernent à la fois la diffusion d'informations et la réalisation d'opérations. La communication et l'édition en ligne d'informations essentielles relatives aux entreprises ont permis de réduire les coûts des entreprises et des administrations. En résumé, les TI offrent aux administrations un moyen d'alléger les charges administratives en facilitant l'accès des entreprises et des particuliers aux informations pertinentes et en améliorant l'efficacité et l'efficacité des procédures administratives.

L'utilisation des TI a fortement contribué à l'avancée du concept de guichet unique. L'augmentation de l'offre de services en ligne, à travers des portails généralistes ou spécialisés, n'obéit pas seulement à un souci de simplification administrative ; elle répond également aux impératifs de transparence et de responsabilité, principes fondamentaux dans l'optique de la bonne gouvernance. Ces portails peuvent donner lieu à des économies substantielles sur les coûts de recherche de l'information, aussi bien pour les citoyens que pour les entreprises, dans le cadre d'un large éventail d'opérations avec l'administration. De même, le traitement électronique de certaines opérations – par exemple le renouvellement de l'immatriculation d'un véhicule ou d'une autorisation d'exercice d'une entreprise – peut également contribuer à réduire les coûts de transaction d'origine réglementaire pour toutes les parties concernées. Ces portails peuvent être considérés dans une large mesure comme des initiatives de réduction des charges, les informations et les prescriptions étant présentées plus efficacement et à moindre coût grâce aux nouvelles technologies. Dans le même temps, le développement de systèmes rendant possibles les opérations en ligne peut souvent être un moyen de revoir et de simplifier les procédures elles-mêmes.

Une série de questions doit être prise en compte pour l'utilisation des TI en tant qu'outil de simplification administrative. Il est fondamental de conserver une perspective coûts-avantages. Cela signifie que les gains identifiés, y compris les gains réalisés par les

usagers des services, doivent être comparés aux coûts de développement et surtout aux coûts d'entretien des solutions utilisées pour mettre en œuvre les initiatives fondées sur les TI. Sur ce point, la nécessité d'une évaluation et d'une mise à jour continues des moyens techniques utilisés et du contenu même est trop souvent négligée. A cet égard, les programmes doivent être axés sur le client. Cela peut exiger de recourir à des « boucles de rétroaction », pour s'assurer que le programme TI sera évalué et modifié de façon à répondre au mieux aux besoins des usagers. Une forte impulsion est nécessaire pour obtenir l'ancrage stratégique indispensable et encourager l'adoption d'approches cohérentes au sein de l'administration, en parvenant à une interopérabilité maximale des dispositifs créés. Quelles sont les modalités optimales d'une telle impulsion ? Cette question est controversée. Enfin, la confidentialité, la sécurité et l'archivage évoluent rapidement et méritent beaucoup d'attention.

Par ailleurs, l'utilisation croissante et le rôle de plus en plus grand des TI dans les relations administration-entreprises et administration-citoyens risque de créer des problèmes de « fracture numérique ». Certaines entreprises (par exemple les PME) ou certains citoyens peuvent éprouver plus de difficultés à avoir accès aux services administratifs électroniques, voire être dans l'impossibilité d'y avoir accès. A cet égard, il est probable que l'administration fondée sur les TI renforce les clivages économiques et sociaux entre les entreprises et entre les citoyens.

En outre, il est de plus en plus admis que l'utilisation des TI nécessite ou favorise souvent de profonds changements dans l'organisation de l'administration et ses modes de travail. Ainsi, l'introduction de services en ligne intégrés imposera une réévaluation des processus et modes de travail au sein de tous les organismes administratifs concernés. Cela signifie, d'une part, que s'engager dans des actions fondées sur les TI risque d'avoir des conséquences plus larges pour l'activité des administrations publiques ; ces programmes génèrent fréquemment des tâches plus vastes et plus ambitieuses que ne le supposaient les objectifs fixés au départ. D'autre part, la mise en œuvre d'initiatives TI implique nécessairement un examen minutieux des processus et procédures en vigueur. La détermination des besoins est une condition fondamentale pour pouvoir les rendre accessibles via les nouveaux canaux. Des redondances et doubles emplois seront alors probablement identifiés et de meilleures solutions pour atteindre les objectifs fixés devraient se faire jour. Ainsi, la réorganisation administrative devrait-elle également mieux répondre aux besoins des citoyens et des entreprises. Les méthodes TI destinées à réduire les charges administratives peuvent être considérées non seulement comme un instrument d'allègement des charges dans le cadre des dispositifs administratifs existants, mais aussi comme le véritable moteur de la simplification de la réglementation administrative elle-même.

Enfin, la mise à disposition de formulaires et de procédures sur l'Internet a eu dans de nombreux pays un effet secondaire intéressant et souvent imprévu. La possibilité de consulter immédiatement sur l'Internet des formulaires exagérément bureaucratiques exigeant des informations de manière peu claire ou redondante a souvent suscité des réactions négatives de la part des usagers et des médias, obligeant l'autorité émettrice à simplifier les formulaires en cause. Conscients de ce phénomène, les organismes initiateurs des programmes de simplification administrative ont parfois utilisé des stratégies « vexatoires », en diffusant les mauvais formulaires et les mauvaises procédures sur l'Internet, afin de forcer la main aux réformateurs trop frileux.

Bien évidemment, l'utilisation accrue des TI ne garantit pas, à elle seule, que les changements positifs de l'organisation et de la réglementation administrative évoqués ci-dessus se produiront. Les effets dépendront également de la vigueur des politiques mises en œuvre pour mettre en place une administration électronique. Il reste encore à confirmer matériellement comment les TI et les programmes d'administration électronique peuvent conduire à une réforme législative et réglementaire, et à établir que les réformes mues par l'électronique ne seront ni confinées à l'environnement juridique existant, ni contraintes par cet environnement.

## **Guichets uniques physiques pour les particuliers et les entreprises**

### **Introduction**

Les guichets uniques peuvent être généralement définis comme des bureaux où les demandeurs et autres personnes concernées par les services administratifs peuvent obtenir toutes les informations nécessaires à leur demande en un lieu unique. Ils sont souvent désignés par les termes suivants : « guichet de services », « guichet unique » ou « kiosque d'information ».

Les guichets uniques sont essentiellement conçus pour fournir des services intégrés et homogènes avec le nombre minimum possible de points de contact, et aussi accessibles que possible, pour les clients. Les guichets uniques ont pour objet d'assurer des économies substantielles dans la recherche de l'information et les coûts de transaction pour les usagers, et ce pour un large éventail d'opérations administratives. Outre les économies directes en termes de coût et de temps pour les demandeurs, les gains concernent également l'administration et son personnel. D'autres avantages peuvent également être constatés en termes de responsabilité et d'objectivité, et la prise de décision est aussi proche que possible des citoyens et des entreprises. Le concept de guichet unique remédie également aux situations de « monopole informationnel », lorsque les organismes administratifs peuvent faire de la rétention d'informations à l'égard des citoyens et des entreprises ou empêcher un accès égal à l'information.

Au fur et à mesure de l'expérience acquise avec les guichets uniques et des progrès de la technologie, les services fournis se sont développés. Les usagers des guichets uniques peuvent obtenir des informations sur les lois, règlements, codes de conduite ou autres documents et des renseignements sur les autorisations et permis requis par les différents niveaux d'administration. Les mécanismes de délivrance ont également évolué, en passant des méthodes traditionnelles, telles que les entretiens en face-à-face, le téléphone et le courrier, à l'utilisation d'instruments TI tels que les portails Web, les CD-ROM, les kiosques d'information ou les distributeurs automatiques. De plus en plus, différents mécanismes s'intègrent comme autant d'éléments d'une stratégie globale de service à l'utilisateur, et tous ces éléments bénéficient des récents progrès des TI. La présente section est consacrée plus particulièrement aux guichets uniques « physiques ». Les guichets uniques électroniques, par exemple, sous forme de portails de recherche d'informations pour l'ensemble de l'administration, ont été examinés à la section précédente du présent rapport.

### **Pratiques et expériences**

Les guichets uniques sont destinés à aider les particuliers et les entreprises. Les services offerts aux particuliers et aux entreprises peuvent s'adresser à l'une ou l'autre de ces catégories mais, dans bien des cas, un guichet unique, tel qu'un bureau compétent

pour les déclarations des salaires et des revenus, peut servir les deux types de clients. Selon le champ des services offerts, les guichets uniques sont soit spécialisés, soit généraux. Les guichets uniques spécialisés diffèrent des guichets uniques généraux en ce qu'ils s'adressent à un sous-groupe particulier de « clients » des administrations. Malgré tout, les guichets uniques spécialisés sont souvent étroitement liés aux guichets généraux et peuvent en constituer une prolongation. Enfin, les guichets uniques peuvent être gérés par les autorités nationales, régionales ou locales, ou faire instaurer une certaine forme de coopération entre les organismes publics et les institutions privées telles que les entreprises ou les associations.

### **Guichets uniques pour les particuliers**

Les guichets uniques pour les particuliers datent du début des années 90. Dans de nombreux pays, les collectivités locales ont été les premiers fournisseurs de ces services, puis les administrations régionales et centrales ont mis elles aussi progressivement en place des guichets uniques. Les guichets uniques destinés aux particuliers concernent le plus souvent les formalités d'enregistrement, tels que les actes d'état civil ou l'immatriculation d'une automobile. Les déclarations des revenus, la sécurité sociale, les services sociaux et les services de santé sont souvent assurés par ces institutions. L'un des aspects fondamentaux de l'organisation des guichets uniques est de mettre l'accent sur la demande, sur ce que les citoyens attendent réellement de l'administration et sur l'approche la plus adéquate de leurs problèmes. Les services organisés autour des « événements de la vie » plutôt qu'autour des ministères chargés de ces problèmes sont désormais créés en nombre croissant.

- En Finlande et aux Pays-Bas, le gouvernement a mis en œuvre une politique explicite destinée à encourager la création et le développement de guichets uniques. Aux **Pays-Bas**, le gouvernement soutient activement les guichets de services intégrés depuis 1992, date à laquelle il a commencé à financer quatre centres pilotes de services administratifs. En 1996, le programme « Overheidsloket 2000 » (guichet public 2000) a été lancé. L'objectif de cette initiative a été de structurer la fourniture des services publics en fonction de la demande, et des projets ont été financés dans les domaines des formalités d'enregistrement, de l'action sociale et des autorisations d'urbanisme. En **Finlande**, les bureaux locaux de services administratifs font partie intégrante de la réforme des administrations publiques depuis 1993. Ces bureaux de services sont destinés, à terme, à devenir des centres pleinement intégrés de fourniture de services pour la plupart des services publics du pays.
- Des guichets uniques s'adressant à des groupes de citoyens plus ciblés, à savoir les étrangers séjournant dans le pays, ont vu le jour en **Hongrie** en janvier 2002. Ces bureaux donnent des informations et traitent les demandes relatives à tout type de document pouvant être demandé aux étrangers. Il s'agit des permis de séjour de courte et de longue durée, des permis de travail et des documents concernant la nationalité, ou simplement de la déclaration obligatoire du domicile. La plupart de ces missions ont été transférées des collectivités locales et des autorités de police à cette institution unique. L'objectif de ce nouveau dispositif est de simplifier les procédures et d'abrégier le délai de délivrance des permis.
- Voici quelques exemples des événements de la vie pris en compte au **Royaume-Uni** par les organismes fournissant des services aux citoyens : « avoir un enfant », « déménagement », « décès et deuil », « premier emploi ou changement d'emploi », etc. Une politique analogue

a été mise en place en **Corée** où les formalités administratives sont classées du point de vue des demandeurs, dans l'optique du cycle de vie.

### **Guichets uniques pour entreprises**

Les guichets uniques sont largement utilisés pour simplifier les relations entre les administrations et les entreprises. Certains s'adressent à tout type d'entreprises, d'autres aux entreprises d'une certaine taille, telles que les PME, ou à celles qui exercent leur activité dans un secteur donné. Il existe aussi des guichets spécialisés dans les autorisations et des guichets de services généraux aux entreprises. Les guichets de services aux entreprises offrent généralement une gamme plus large de services que ceux spécialisés dans les autorisations, qui fournissent les informations nécessaires sur les formalités à accomplir pour l'exercice d'une activité. Un guichet pour entreprises est un bureau où les entrepreneurs peuvent obtenir un vaste éventail de services de différentes autorités publiques. Son principal avantage est qu'il fournit des services intégrés. Idéalement, les entreprises devraient n'avoir qu'un seul point de contact leur permettant d'accéder à tous les services dont elles peuvent avoir besoin.

- Par exemple, Enterprise Ireland est un organisme de développement qui a été créé en 1998 en **Irlande** et qui répond spécifiquement aux besoins de l'économie irlandaise. Prenant en charge les ressources de trois anciennes institutions (Forbairt, la chambre de commerce irlandaise et la division de la formation interne du FÁS), Enterprise Ireland concrétise une approche plus adaptée de l'aide aux petites entreprises dans les activités manufacturières et la fourniture de services au niveau international. Elle joue le rôle de guichet unique, en donnant des informations et des conseils sur tous les aspects des activités et de l'organisation des entreprises.
- Sviluppo Italia est un organisme pour le développement régional et le développement des entreprises mis en place en **Italie** en 1999. Il regroupe toutes les anciennes institutions créées pour aider les entreprises existantes ou en cours de création. Sa mission est de promouvoir la production et les projets axés sur l'emploi, la création d'entreprises, l'investissement, l'innovation et le développement local.
- En général, les PME sont les principales cibles des guichets de services pour entreprises, mais, dans certains cas, les services s'adressent à une catégorie spécifique d'entreprises. Par exemple, la **Grèce** possède un type spécialisé de guichets uniques visant les investisseurs étrangers. Le Centre hellénique d'investissement, ELKE, a été créé en 1997 pour aider les investisseurs étrangers à se conformer aux réglementations applicables aux nouveaux investissements en Grèce et assister ceux qui projettent de solliciter une subvention. Les services de conseil et d'assistance d'ELKE ne sont accessibles que pour les grands investisseurs, mais les services d'information s'adressent à tous.

Dans de nombreux cas, les guichets pour entreprises sont gérés en étroite coopération ou conjointement par les administrations, les communes et les organisations représentant les entreprises, telles que les chambres de commerce et d'industrie et les associations patronales, professionnelles et sectorielles.

- Aux **Pays-Bas**, le « Guichet de services pour entreprises » est un guichet de services commun aux communes, aux chambres de commerce, aux services fiscaux et au ministère des Affaires économiques. Aux niveaux local et régional, les provinces et des partenaires locaux peuvent également y participer.

- Au **Mexique**, une initiative intéressante a vu le jour, le développement de « guichets uniques » gérés par le secteur privé, lesquels ont été créés par les organismes professionnels relevant en particulier de la chambre de commerce de Mexico. La plupart des chambres de commerce disposent de leurs propres guichets uniques adaptés aux demandes les plus fréquentes de leurs membres. Les informations disponibles concernent surtout les formalités suivantes : création d'une entreprise, exportation et importation de marchandises et dépôt de marques. Du fait de la suppression de l'affiliation obligatoire à une chambre de commerce, le gouvernement a encouragé les chambres de commerce à être compétitives pour les services fournis aux entreprises et donc à gérer efficacement les guichets uniques.

Les services de délivrance d'autorisations sont l'un des types les plus répandus de guichets uniques spécialisés pour les entreprises et, en particulier, les petites entreprises. Ces services comptent parmi les plus anciennes initiatives d'allégement des charges mises en œuvre par les administrations et ils sont utilisés, dans certains cas, depuis le milieu des années 80. Les services spécialisés dans les autorisations jouent le rôle de guichets uniques d'information sur la réglementation, en identifiant les autorisations à obtenir et en fournissant les formulaires de demande, les informations et les coordonnées nécessaires. Il s'agit généralement de donner aux clients un ensemble personnalisé d'informations, lequel contient la plupart ou la totalité des éléments suivants :

- un résumé des autorisations des administrations nationales et locales exigées pour l'activité concernée ;
- les coordonnées de l'organisme chargé de la délivrance de chaque autorisation (si celle-ci n'est pas traitée par le guichet unique) ;
- les formulaires de demande d'autorisation, regroupés si possible ;
- les renseignements concernant le coût, la durée et le renouvellement de l'autorisation.

Les services d'information sur les autorisations d'exercice permettent de réduire les charges administratives pesant sur les entreprises, en diminuant les frais de recherche d'informations que doivent supporter les entreprises pour déterminer leurs obligations réglementaires. Ces services agissant en qualité de guichets d'information réglementaire uniques, les entreprises n'ont plus besoin d'avoir une parfaite connaissance des rouages de l'administration pour déterminer leurs obligations réglementaires.

Comme on l'a indiqué ci-dessus, certains pays ont une grande expérience des services portant sur les autorisations d'exercice. Dans ces cas, en général, les services proposés ont été progressivement développés au fil du temps, à mesure qu'on améliorait la conception des systèmes, qu'on gagnait en expérience dans la fourniture des services et que les avancées technologiques ouvraient davantage de possibilités. Parmi les exemples de services élargis, on peut citer la fourniture d'informations sur les autorisations requises au niveau infranational ainsi que sur les programmes d'aides publiques. Parfois, ces guichets sont même habilités à approuver les demandes d'autorisation, à délivrer les autorisations et à immatriculer les entreprises.

- La **France** dispose d'un réseau de Centres de formalités pour entreprises qui fonctionnent comme des « centres de traitement administratif » pour la fourniture d'informations et l'accomplissement des formalités notamment auprès des chambres de commerce et d'industrie pour les entreprises du secteur industriel et commercial, des chambres des métiers pour les artisans et, plus récemment, des chambres d'agriculture. Ils fournissent aux entreprises un point d'accès unique où elles peuvent trouver toutes

les informations sur les formalités légales requises pour leur constitution. Les Centres de formalités pour entreprises sont autorisés à regrouper tous les documents exigés de la part des autres ministères et services sociaux. Ils traitent également de tous changements intervenant au cours de la vie des entreprises. Des Centres de formalités pour entreprises « virtuels » ont également vu le jour via l'Internet.

- Le concept de *Business Licence Information Service* (BLIS) est né en **Australie** à la fin des années 80. A l'instar de l'État de Victoria, chaque État et Territoire de l'Australie a désormais mis en place de tels services. Les unités du BLIS offrent un point d'accès unique pour les autorisations au niveau des États et territoires, de la Fédération et des collectivités locales, notamment en ce qui concerne les formulaires de demande. Ce service est essentiellement destiné à fournir des informations pour la création d'une entreprise, mais il renseigne également sur les renouvellements et cessions d'autorisations, ainsi que sur les questions générales de réglementation concernant le développement des entreprises. Selon les résultats d'une étude de 1994 destinée à évaluer l'efficacité et l'efficience du BLIS de l'État de Victoria, l'avantage pour les clients du service était estimé à AUD 21 millions (USD 10.4 millions), avec un ratio avantage/coût pour le client de 15/1.

Les services d'information et de conseil fournis par de tels guichets uniques constituent une aide précieuse pour les entreprises nouvelles. Les formules d'autorisation par guichet unique, consistant en la création de points d'accès uniques pour l'immatriculation d'une nouvelle entreprise, sont susceptibles de réduire les coûts et les délais. Cela peut encourager l'esprit d'entreprise et contribuer au dynamisme et à la croissance de l'économie, au niveau local et national. De plus en plus de pays adoptent ces méthodes<sup>9</sup>.

- En 1999, un réseau de points d'accès uniques a été mis en place en **Espagne** afin de faciliter la création d'entreprises. Ils fournissent des conseils aux futurs entrepreneurs et ont un rôle de point de contact unique pour tous les documents nécessaires à la création d'une entreprise et pour la transmission des documents à tous les organismes administratifs concernés par l'immatriculation d'une entreprise. De nouveaux instruments TI sont utilisés pour faciliter le transfert d'informations entre les organismes administratifs. Ce réseau a grandement contribué à la réduction du délai moyen nécessaire pour procéder aux démarches relatives à la création d'une entreprise.
- Depuis 1999, l'immatriculation d'une entreprise au **Luxembourg** a lieu à travers un point d'accès unique, géré conjointement par la chambre de commerce et la chambre des métiers. Cette réforme administrative et institutionnelle permet aux futurs entrepreneurs de disposer d'un point de contact unique pour toutes les formalités d'immatriculation. Ce nouveau point d'accès unique fait en sorte que l'immatriculation ait lieu auprès du tribunal compétent et que tous les organismes publics et privés concernés soient informés de l'existence de la nouvelle entreprise.

### Conclusions et défis

Le concept de guichet unique a été mis en œuvre sous de multiples variantes. On est fondé à croire qu'un grand nombre de ces variantes ont permis de réduire le fardeau administratif pour les entreprises et les particuliers. Ces avantages se sont concrétisés par des gains de temps et des réductions de coûts dans la recherche d'informations, en particulier pour les formalités d'autorisation.

Le concept de guichet unique a été renforcé par les avancées technologiques. La mise en place de systèmes d'information sur les autorisations d'exercice a suivi de près la généralisation des télécopieurs, des ordinateurs personnels et des logiciels correspondants, en rendant possible la création de bases de données consultables. La mise à disposition de ces services a été développée grâce à de nouveaux mécanismes de fourniture, tels que la vente, sous forme de CD, de l'ensemble de la base de données et du logiciel aux conseillers d'entreprises et, par la suite, leur mise à disposition via l'Internet. Toutefois, ces services se sont progressivement transformés en modules ou applications, dans le cadre des portails généraux d'information des gouvernements qui sont en place ou en cours de création dans la plupart des pays de l'OCDE. Malgré la rapidité du développement des guichets uniques sur l'Internet, les guichets uniques physiques demeurent un instrument essentiel pour l'allègement des charges administratives imposées aux particuliers et aux entreprises. En effet, les guichets uniques physiques possèdent des atouts particuliers, notamment la possibilité de fournir des conseils personnels et d'assurer un niveau élevé de responsabilité, par l'implication personnelle des fonctionnaires, que les guichets uniques électroniques ne peuvent offrir.

Il existe incontestablement une combinaison de dynamiques « descendantes » et « ascendantes » à l'œuvre dans le développement des guichets uniques. Les guichets uniques administratifs généraux se situent dans une approche descendante, puisqu'ils sont conçus dans le but de fournir un large éventail d'informations administratives à tous les clients potentiels. Les services d'information sur les autorisations d'exercice obéissent en revanche à une approche ascendante, en identifiant un besoin spécifique et un groupe cible. Au fil du temps, les services de ce type ont suivi un mouvement ascendant, en cherchant à identifier les informations complémentaires utiles à leur clientèle et en les ajoutant à leur base de données, en vue de valoriser le service.

La combinaison des dynamiques descendante et ascendante peut s'avérer le meilleur moyen de tirer pleinement parti du concept de guichet unique. L'approche ascendante permet de mettre l'accent sur les besoins de certaines catégories de clients, tandis que l'approche descendante ménage une vue d'ensemble du problème de communication à traiter.

L'évolution des guichets uniques selon les approches descendante et ascendante montre qu'il y a place pour de nombreuses variantes du guichet unique. On voit également que la question cruciale qui se posera pour le développement futur de ces outils sera celle de l'adoption d'une approche stratégique axée sur leur intégration dans un ensemble cohérent.

Du point de vue des demandeurs, l'avantage majeur de ces services est qu'ils organisent les informations administratives en fonction de leurs besoins, sans exiger une connaissance des structures de l'appareil administratif sous-jacent pour savoir qui délivre l'information, le permis, l'autorisation ou l'agrément requis. Le client peut ainsi traiter avec l'administration conçue comme une « entreprise » et non comme un ensemble d'organismes fragmentés. Cette caractéristique devrait être de plus en plus exploitée à mesure qu'on élargira la gamme des services. Il sera possible d'offrir un éventail de plus en plus large d'informations, de façon que les entreprises soient à même d'évaluer facilement leurs obligations globales en matière de conformité à la réglementation. Ces services ayant désormais acquis un degré de notoriété suffisant, ils sont stratégiquement bien placés

pour exécuter des opérations réglementaires (information, licences, permis, autorisations, agréments, paiement de droits, etc.) avec les entreprises.

En outre, l'approche du guichet unique offre incontestablement des avantages sur le plan de la simplification des autorisations, en plus des économies sur le plan de la recherche de l'information. L'un des principaux avantages pour les pouvoirs publics et les autres acteurs de la réforme est que, grâce au regroupement de l'ensemble des autorisations qu'une entreprise doit obtenir, le guichet unique tend à mettre en lumière les doubles emplois. Par conséquent, il peut grandement contribuer aux programmes visant à simplifier et rationaliser les dispositifs de délivrance des autorisations. Fondamentalement, les guichets uniques peuvent être le seul moyen commode de recenser toutes les autorisations, point de départ indispensable pour tout programme d'allègement des obligations dans ce domaine.

Cependant, de sérieuses difficultés pratiques demeurent en ce qui concerne la mise en place de guichets uniques, dont la plus marquante découle de problèmes administratifs plutôt que de problèmes technologiques. Les guichets uniques peuvent, dans certains cas, déplacer les charges sans les éliminer. Pour illustrer ce problème, on peut citer l'exemple des systèmes de services d'information sur les autorisations d'exercice. Certes ces systèmes sont considérés comme réduisant substantiellement les coûts de recherche de l'information pour les entreprises, mais ils ont dans une large mesure transféré à l'administration les charges administratives des entreprises.

Plus généralement, le développement des initiatives de type « guichet unique » soulève un certain nombre de questions de fond non encore résolues. Certaines d'entre elles sont d'ordre stratégique ; elles ont trait notamment à l'éventail des services offerts par le guichet unique, au nombre de guichets uniques nécessaires, à la manière dont ils interagissent et se font concurrence ou à la différence entre le guichet unique et le « guichet de services ». D'autres questions sont d'ordre pratique et portent sur la manière dont ces guichets uniques doivent être équipés pour répondre aux besoins des clients, ainsi que sur leurs modalités de financement. Certains observateurs estiment que le secteur privé devrait avoir la possibilité de faire fonctionner des guichets uniques en qualité d'« intermédiaire en information réglementaire », et de recevoir un financement de la part de l'administration pour cette activité ou de facturer directement le client. Pour certains pays, les effets de la corruption peuvent également jouer, étant donné que l'octroi d'une autorisation implique un certain degré de pouvoir discrétionnaire, qui peut être exploité à des fins d'enrichissement personnel.

De plus, certains problèmes se posent sur le plan de la coordination entre les guichets uniques et les arrière-guichets des autorités réglementaires. Si les guichets uniques ne doivent plus seulement fournir des informations, mais se transformer en agences (ou portails) effectuant des opérations administratives, cette coordination doit être étroite, fiable et rationalisée. On peut également se demander à qui doit incomber la responsabilité juridique au sein des nouvelles structures réformées. En outre, dans certains cas, les ministères pourraient être réticents à céder des compétences et activités, car ils peuvent y perdre une partie de leur pouvoir en termes de ressources humaines, juridiques et financières.

Enfin, et c'est peut-être l'aspect le plus important, l'action des responsables doit de plus en plus s'appuyer sur des données d'observation faisant apparaître le rapport global coût-efficacité des guichets uniques. Bien que, par essence, la plupart des guichets uniques

contribuent à réduire les charges administratives des catégories directement visées, on n'a guère d'informations en ce qui concerne l'impact économique global de la création et du fonctionnement des guichets uniques sur les entreprises, les administrations et les contribuables. La prise en compte des coûts de fonctionnement à long terme pourrait modifier les priorités en ce qui concerne les modalités, la date et le lieu de création d'un dispositif de guichet unique.

## **Simplification des procédures d'autorisation**

### **Introduction**

L'autorisation est l'acte par lequel une autorité administrative permet à un bénéficiaire d'exercer une activité dont l'exercice est subordonné à son obtention. L'autorisation est accordée moyennant la communication de certaines informations validées ou certifiées (revêtant généralement la forme écrite).

Toutes les administrations ont recours aux autorisations – bien qu'à des degrés divers et avec différents objectifs – pour protéger l'environnement, pour assurer une certaine répartition sur le marché ou pour protéger les consommateurs. Il s'agit d'une forme d'intervention publique généralisée dans le secteur des entreprises, bien que les données de l'OCDE révèlent que les pays utilisent les autorisations à différents degrés : certains ont indiqué gérer quelques centaines d'autorisations, alors que d'autres en dénombrent plusieurs milliers<sup>10</sup>.

On considère généralement que les autorisations imposées aux entreprises peuvent représenter un préjudice économique potentiel majeur parce qu'elles créent des obstacles réels ou perçus comme tels pour les entreprises nouvelles, en affaiblissant ainsi l'innovation, et parce qu'elles peuvent avoir des conséquences anticoncurrentielles. Ces éventuelles conséquences anticoncurrentielles tiennent au fait que les entreprises en place sont fortement incitées à faire pression sur les responsables de la réglementation afin qu'ils utilisent les dispositifs d'autorisation pour les protéger contre de nouveaux entrants.

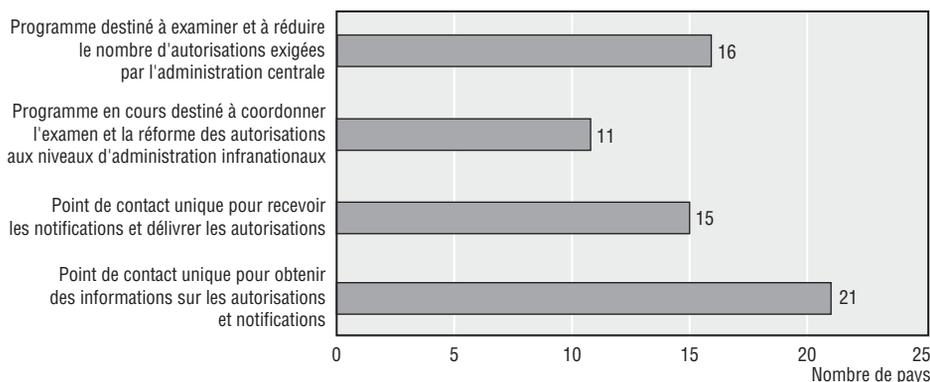
La question de l'accès aux informations relatives aux obligations en matière d'autorisations est d'importance fondamentale, car il faut s'être mis en conformité avec ces obligations avant de pouvoir se livrer à l'activité concernée et ce, pour de nombreuses catégories d'autorisations, en présence de leur prolifération, leurs chevauchements et leurs contradictions. Autrement dit les frais de recherche exposés par les entreprises lorsqu'il s'agit de repérer les autorisations exigées pour exercer l'activité souhaitée et d'identifier les autorités réglementaires chargées de délivrer ces autorisations peuvent être très élevés. Le problème du respect de toutes les obligations d'autorisation applicables concerne manifestement aussi bien les entreprises que l'administration. Pour certains pays, les effets de la corruption peuvent également jouer, puisque l'octroi d'une autorisation comporte un certain degré de pouvoir discrétionnaire de la part des administrateurs et implique un contact direct entre les fonctionnaires de grade inférieur et les entreprises impatientes de lancer leurs activités.

Les programmes destinés à simplifier les autorisations d'exercice ont donné divers résultats. Dans certains cas, les autorisations sont complètement supprimées, simplifiées ou regroupées. Dans d'autres cas, l'accent est mis sur une réorganisation des processus, ce qui a pour conséquence de simplifier ou de rationaliser les procédures internes d'attribution de l'autorisation, avec un raccourcissement des délais d'obtention.

Les campagnes de déréglementation et de débureaucratization sont traditionnellement à la base de nombreuses initiatives de simplification des régimes d'autorisation. Ces dernières années, l'application des TI aux régimes en vigueur a également contribué à la réduction des charges et à la simplification des procédures d'autorisation. La mise sur l'Internet des autorisations en vigueur permet de réduire les charges administratives en facilitant l'accès et l'information. En rendant les prescriptions réglementaires facilement accessibles sur l'Internet, on met également en évidence leur nombre excessif ainsi que le temps qu'elles nécessitent et les charges qu'elles imposent, ce qui incite souvent à simplifier les prescriptions réglementaires elles-mêmes.

Le graphique 1.2 illustre le recours à différentes stratégies, dans les 28 pays de l'OCDE étudiés, en vue de simplifier les procédures de délivrance des autorisations.

Graphique 1.2. **Stratégies de simplification des procédures d'autorisation (28 pays étudiés)**



Source : PUMA/OCDE (2000/2001), Réponses à l'enquête sur les capacités réglementaires dans les pays de l'OCDE, Paris.

## Pratiques et expériences

### Stratégies de réexamen des régimes d'autorisation en vigueur

Quatre distinctions importantes peuvent être faites entre les différentes stratégies utilisées par les pays de l'OCDE pour réexaminer leurs régimes d'autorisation. Premièrement, les stratégies varient souvent en fonction de leur articulation avec les politiques générales de réforme de la réglementation ou avec les critères, définis au niveau central, qui sont appliqués pour déterminer quand une autorisation est exigée et selon quelles modalités. L'adoption d'une politique explicite en matière d'autorisations semble constituer un facteur essentiel de l'action à mener pour obtenir des améliorations sensibles. Cette politique peut fixer des critères généraux pour déterminer dans quels cas il convient d'exiger l'existence d'une autorisation et partant, de donner des indications sur les formalités administratives, le renouvellement de l'autorisation et/ou la perception des droits et frais correspondants. Des critères clairs régissant le recours à une autorisation rendent possible une autoévaluation par les autorités réglementaires et contribuent à assurer l'adoption d'une approche cohérente. Une politique explicite peut imposer des règles claires aux autorités réglementaires, mais aussi remettre en cause les dispositifs

non conformes, donc vraisemblablement de faible qualité. Les critères retenus dans plusieurs pays de l'OCDE sont notamment les suivants :

- L'autorisation est utilisée uniquement en cas de risques manifestes pour le public du fait de l'activité exercée et en cas de problèmes d'information évidents pour les consommateurs.
- Un renouvellement est imposé uniquement lorsqu'il est indispensable de vérifier régulièrement la compétence et l'aptitude à exercer l'activité.
- Les conditions de qualification sont directement et étroitement liées à la capacité d'exercer l'activité sans risques pour le public.
- Les exigences d'information et de procédure sont limitées au minimum requis pour vérifier les éléments indiqués précédemment.

La politique et les méthodes en vigueur aux États-Unis et aux Pays-Bas illustrent la conception et l'application d'une politique générale pour les régimes d'autorisation.

- Aux **Pays-Bas**, la politique générale en matière d'autorisations est la suivante : une surveillance fondée sur des règles générales doit être privilégiée par rapport aux restrictions préventives, et la communication d'informations sur l'activité exercée doit être préférée à une obligation d'autorisation. Une autorisation constitue un instrument approprié : 1) si elle est nécessaire pour réglementer des actes individuels sur la base de

#### Encadré 1.2. **Un réexamen permanent : la loi américaine sur la réduction des formalités administratives**

La logique générale de la simplification des régimes d'autorisation a été également appliquée, de manière plus générale, dans au moins un pays – les États-Unis. La loi américaine sur la réduction des formalités administratives prévoit un programme global, mis en œuvre au niveau central, pour l'analyse et la validation des exigences de collecte de renseignements administratifs et pour l'établissement d'un budget de « formalités administratives » à l'échelon national. Il importe de noter que c'est un programme permanent qui fait partie intégrante du processus législatif depuis le vote de la loi en 1980. Il se distingue nettement des programmes évoqués précédemment de simplification des formalités administratives, qui sont tous « temporaires » ou « épisodiques ».

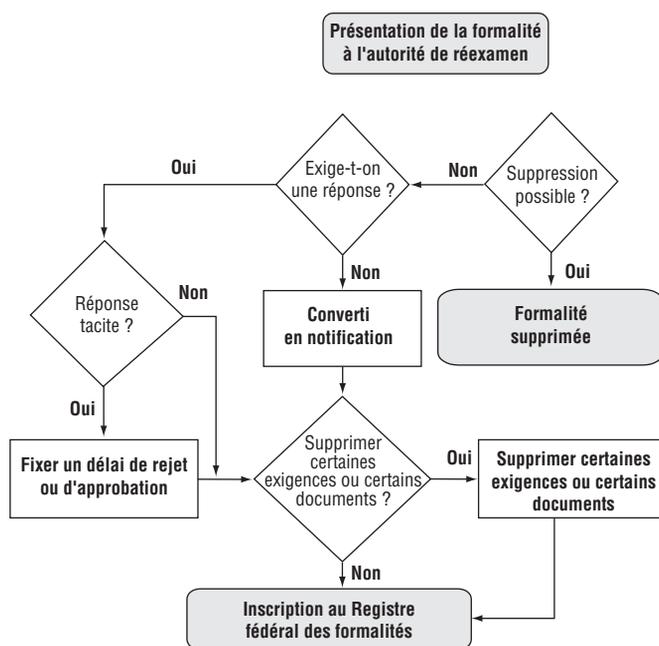
La PRA impose aux organismes fédéraux de demander l'approbation de l'*Office of Management and Budget* (OMB) avant de collecter des informations auprès du public. La PRA vise à réduire le volume de la documentation que le public doit fournir aux organismes fédéraux. A cet effet, elle charge l'OMB d'évaluer la demande de collecte d'informations de l'organisme en appréciant l'utilité pratique des informations pour l'organisme par rapport aux charges imposées au public. Les organismes publics doivent publier leur proposition de demande de collecte d'informations au *Federal Register* et, après un délai de consultation du public de 60 jours, ils peuvent soumettre, pour examen, la demande à l'OMB. L'organisme administratif doit démontrer que la collecte d'informations est la manière la plus efficace d'obtenir les renseignements nécessaires pour la réalisation correcte de ses objectifs, qu'elle ne fait pas double emploi avec d'autres demandes de renseignements de sa part et qu'il fera une utilisation pratique des informations recueillies. Il doit également certifier que la proposition de collecte d'informations « réduit dans toute la mesure du possible les charges » imposées aux administrés, notamment les petites entreprises, les collectivités locales et d'autres petites institutions.

règles pragmatiques et pour contrôler ces actes ; ou 2) l'intérêt à protéger est si important qu'une dérogation à une interdiction explicite ne peut être autorisée qu'au cas par cas. Les lignes directrices établies par le ministère néerlandais de la Justice ont été mises en œuvre pour le réexamen général de 555 autorisations réalisé par le Service général d'audit en 1998.

Deuxièmement, les stratégies varient quant à leur portée. Le réexamen des autorisations peut être général ou exhaustif, c'est-à-dire qu'il englobe toutes les autorisations, ou sélectif, c'est-à-dire qu'il se limite à des types spécifiques d'autorisation. Pour la dernière catégorie, les pays ont privilégié, par exemple, le réexamen, soit des autorisations les plus fréquemment demandées, soit celles concernant les entreprises nouvelles, soit encore celles correspondant à un secteur spécifique.

- En **Corée**, un programme de réexamen entrepris en 2000 couvre les formalités les plus fréquentes telles que l'immatriculation d'une entreprise, l'enregistrement d'un résident, le titre de propriété immobilière, l'immatriculation d'une automobile et le certificat de paiement d'impôts. Outre les autorisations fréquemment demandées, le programme couvre également d'autres documents dont la présentation est souvent exigée, même dans les cas où un simple contrôle d'identité ou un contrôle croisé entre organismes administratifs serait suffisant. Dans le cadre de ce programme, les ministères et autres institutions publiques ont été invités à examiner de près leurs demandes administratives, en vue de vérifier si les documents exigés pouvaient ne pas l'être et, dans la négative, pour quelle raison. Dans un second temps, le Comité pour la réforme de la réglementation (RRC) a examiné les raisons invoquées par les ministères et institutions publiques pour déterminer, en définitif, si les exigences étaient nécessaires. Enfin, un système couvrant l'ensemble de l'administration doit être mis en place pour l'échange entre organismes administratifs des informations relatives aux demandes administratives.
- En janvier 2002, le **Mexique** a lancé un Système de création rapide d'entreprises (*Sistema de Apertura Rapida de Empresas* ou « SARE »). Le SARE réduit le nombre de formalités fédérales requises pour ouvrir une entreprise comportant de faibles risques à une pour les personnes physiques (enregistrement fiscal) et à deux pour les sociétés (enregistrement fiscal et immatriculation au registre du commerce et des sociétés). Il faut désormais un jour ouvrable pour s'acquitter des formalités fédérales de création et ouvrir une entreprise exerçant des activités à faible risque. Les formalités restantes, qui sont toutes exigées par la loi, ont été simplifiées et peuvent être accomplies dans les trois mois suivant le commencement de l'activité. Un catalogue des activités à faible risque a été publié en annexe au décret, afin de permettre aux entrepreneurs de savoir avec certitude s'ils se qualifient ou non pour bénéficier du SARE. En novembre 2002, plus de 226 000 personnes physiques et 1 400 sociétés ont reçu leur certificat d'immatriculation fiscale et commerciale dans le cadre de ce nouveau système. Le programme comporte également une initiative de coopération pour aider les collectivités locales à appliquer le SARE. Le Mexique a adopté une politique administrative explicite pour coordonner les programmes de suppression et/ou de simplification de toutes les formalités fédérales applicables aux entreprises et aux particuliers, qui est illustrée ci-dessous (voir graphique 1.3). Comme on peut le voir, le Mexique envisage notamment de réduire les charges administratives en transformant les autorisations préalables en notifications faisant l'objet d'une vérification *a posteriori*.

Graphique 1.3. Réexamen des régimes d'autorisation



Source : [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx).

- En **Belgique**, sur la base d'un recensement exhaustif de toutes les procédures requises pour la création d'entreprises, réalisé en 2000, l'Agence pour la simplification administrative (ASA) a initié un projet visant à intégrer dans une seule et même procédure, ventilée par profession, toutes les formalités requises pour la création d'une entreprise. Ce regroupement de toutes les formalités en une seule procédure exige une coordination sans faille entre les services publics concernés, des systèmes électroniques fiables, et, généralement, une révision complète de la réglementation et, parfois, une refonte des services eux-mêmes. Actuellement, cette procédure unique (DEUS – *Déclaration électronique unique des starters*) s'applique uniquement à quelques secteurs.
- En **Pologne**, un programme de réexamen a été lancé en 1999 en vertu de la loi sur les activités industrielles et commerciales, en vue de simplifier les autorisations. La loi a défini les domaines dans lesquels ces autorisations sont exigées, et réduit les domaines et activités soumis à autorisation de 30 à 8.
- En 2000, une série d'initiatives a permis à la **France** d'obtenir d'excellents résultats sous la forme d'économies et de gain de temps, grâce aux procédures de simplification introduites pour les particuliers demandant des documents, autorisations et allocations. A titre d'exemple, l'allongement de la durée de validité des passeports de 5 à 10 ans et la simplification de la procédure de renouvellement ont permis la suppression de 1.2 million de démarches, soit un gain de 3.6 millions d'heures pour les Français et une économie de EUR 73.2 millions.

Troisièmement, les réexamens et les stratégies varient quant à la nature de leur objectif. On peut mettre l'accent sur la réalisation d'objectifs spécifiques de réduction quantitative, fixés dès le départ – par exemple, une réduction de 25 % du nombre total d'autorisations, ou une certaine réduction du nombre de jours nécessaire pour créer une

entreprise. Ces objectifs numériques coïncident souvent avec l'adoption d'une approche fortement décentralisée imposant simplement aux organismes administratifs de diminuer le nombre d'autorisations dans une certaine proportion. On peut aussi privilégier la fixation de délais de réponse aux demandes d'autorisation, ou la réduction des délais. Enfin, il peut s'agir d'éviter les doubles emplois ou de limiter le champ d'application d'une réglementation. Sur ce dernier point, on pourra supprimer totalement l'autorisation pour certaines activités ou passer d'un régime d'autorisation préalable à un régime de notification *a posteriori*.

Enfin, le réexamen des régimes d'autorisation peut être organisé de différentes façons. Souvent, il est réalisé par l'autorité chargée de la réforme de la réglementation, en collaboration avec l'autorité réglementaire concernée. Dans d'autres cas, il est mené à bien par des commissions ou instances extérieures *ad hoc* ou permanentes. La section du présent rapport concernant les approches organisationnelles donne des exemples de dispositifs mis en place pour ce réexamen.

### **Assistance aux demandeurs**

La mise en place de mécanismes destinés à assister les personnes devant accomplir certaines formalités est un autre moyen de réduire les charges administratives :

- La **Corée**, par exemple, a mis en place un programme par lequel des « tuteurs » expérimentés, très au fait des formalités administratives dans un domaine donné, sont mis à la disposition des citoyens pour les aider à constituer leur dossier.
- Aux **États-Unis**, un certain nombre d'initiatives ont été prises surtout en faveur des petites entreprises. L'*Environment Protection Authority* (EPA), par exemple, dispose d'un « médiateur pour les petites entreprises » qui élabore un « guide de ressources » détaillant toutes les activités de cette institution qui concernent les petites entreprises. En outre, un certain nombre de ministères développent des systèmes experts et des technologies intelligentes pour aider les entreprises à appliquer les réglementations. Par exemple, le ministère du Travail a mis en place 18 « conseillers juridiques électroniques » qui sont des systèmes experts électroniques que le public peut interroger par des menus et des questions types afin de mieux comprendre les réglementations de ce ministère.

### **Conclusions et défis**

Les programmes de simplification et de réduction des autorisations diffèrent de bien d'autres mesures envisagées dans le présent rapport en ce qu'ils peuvent être quantifiés. C'est sans doute l'une des raisons de la popularité de ces initiatives auprès d'un grand nombre de gouvernements des pays membres de l'OCDE. Comme on l'a vu ci-dessus, nombreux sont les programmes qui, dès leur lancement, ont annoncé un objectif quantitatif précis de réduction du nombre des autorisations. Certains pays ont communiqué des statistiques impressionnantes. Le Mexique a, par exemple, indiqué qu'un total de 45 % des formalités gérées par ses onze ministères avaient été éliminées et que plus de 95 % avaient été simplifiées, dans les deux ans et demi suivant l'adoption de son programme de réexamen en 1996<sup>11</sup>. De nombreux permis et autorisations ont été remplacés par des notifications ou autres formalités non essentielles au démarrage d'une entreprise. Dans d'autres cas, les demandes de documents ont été réduites ou simplifiées, ou bien les ministères ont sensiblement abrégé la durée moyenne d'instruction du dossier. Les Pays-Bas ont fait savoir que leur programme de réduction des charges administratives avait permis d'alléger l'ensemble des charges de 10 % entre 1993 et 1996 et que par la suite

un nouvel objectif de 25 % avait été fixé<sup>12</sup>. Dans certains cas, le remplacement d'autorisations par des règles générales a fait partie d'une réforme législative plus profonde. Il s'est traduit par une réduction massive des charges administratives et par des économies significatives.

Cependant, les indicateurs numériques qui rendent compte des initiatives de réduction du nombre d'autorisations, tels que le nombre ou le pourcentage des autorisations supprimées, peuvent être très trompeurs. A titre d'exemple, dans les cas où les réductions ont été calculées de façon statique, il est possible que l'impact des nouvelles autorisations créées au cours de la durée du programme ait été ignoré. Les dispositifs de réduction des autorisations ont souvent un caractère artificiel, la réforme obtenue étant très limitée. Cela peut tenir au fait que les autorisations supprimées devaient, de toute manière l'être en raison d'autres réformes en cours, ou qu'elles étaient déjà redondantes et souvent tombées en désuétude. En outre, la tendance à décentraliser l'application des réglementations pour la confier aux collectivités locales peut également en réduire le volume au niveau national. De ce fait, il est fréquent que les réductions numériques impressionnantes attribuées à ces programmes résistent difficilement à un examen plus approfondi.

Dès lors, les opérations d'allègement des régimes d'autorisation peuvent certes jouer un rôle utile en suscitant un réexamen systématique de la nécessité et de l'opportunité des autorisations, mais elles ne sont susceptibles d'entraîner un véritable changement que dans certaines circonstances. Voici l'une des raisons possibles des résultats modestes de ce type de réforme : alors même que les programmes sont généralement coordonnés par un organisme spécialiste de la réforme de la réglementation, la décision de conservation ou de suppression d'une autorisation demeure de la responsabilité du ministre et de l'organisme concernés. Il sera généralement très difficile à un ministère de se montrer objectif dans l'évaluation de ses propres autorisations ; c'est pourquoi un changement important n'aura lieu que s'il est conforme aux objectifs et aux priorités du ministère de tutelle.

Une conception minutieuse des programmes peut, cependant, augmenter la probabilité de profondes réformes. L'adoption d'une politique explicite d'utilisation des autorisations semble être un puissant moteur des efforts déployés pour parvenir à des améliorations substantielles. Un autre élément clé peut être de confier à une instance administrative de haut niveau ou à un organe politique le contrôle de l'ensemble de l'action menée. A titre d'exemple, le Comité pour la réforme de la réglementation de la Corée a joué ce rôle à très grande échelle dans le cadre du *Plan global d'amélioration de la réglementation* en 1998 et 1999<sup>13</sup>. Une autre solution pour donner l'impulsion nécessaire est d'établir des comparaisons quant à la qualité et aux performances des régimes d'autorisation des différents pays<sup>14</sup>. L'efficacité de la simplification des autorisations sera sans doute également renforcée par l'adoption de procédures ouvertes et transparentes offrant au public des possibilités réelles de consultation et de proposition. On peut penser que les intéressés contribueront grandement à identifier les domaines prioritaires de la réforme et seront à même de proposer des moyens moins lourds pour réaliser les objectifs sous-tendant les exigences d'autorisation.

Bien qu'on puisse donc déterminer certains des éléments nécessaires au succès d'une campagne de simplification ou de réduction des autorisations, la décision préalable est de savoir s'il faut ou non engager une action généralisée de réduction des autorisations. Théoriquement, la mise en place de procédures rigoureuses visant à garantir la qualité de

la réglementation, telles que l'analyse d'impact de la réglementation<sup>15</sup> et des mécanismes de consultation plus efficaces, se conjuguant à de solides dispositifs de réexamen ou de caducité automatique, devrait largement contribuer à éliminer la nécessité de ces opérations ponctuelles de réduction des autorisations. On peut aussi faire valoir que les programmes de réduction ou de simplification des autorisations sont démesurés au regard des données d'observation relativement limitées tendant à justifier le postulat de base, à savoir la charge excessive imposée par les régimes d'autorisation. Une étude portant sur la création d'entreprises dans l'Union européenne a, par exemple, montré que les « activités discrétionnaires » comme la mise au point d'un plan d'entreprise et la recherche de financements (et non l'obtention des autorisations nécessaires) avaient le plus d'impact sur le délai de création d'une entreprise. Les grands programmes de réduction des autorisations risquent d'accaparer des ressources en expertise de la réforme de la réglementation, disponibles en quantité limitée, au détriment de réformes plus larges qui pourraient être bien plus bénéfiques.

Toutefois, il y a de bonnes raisons de favoriser les programmes de réduction des autorisations. Ils peuvent être une première étape importante dans un programme de réforme de la réglementation, en donnant à bref délai des résultats manifestement tangibles. Ils peuvent donc aider à mobiliser en faveur de la réforme. De même, ils peuvent contribuer à modifier l'image globale de la réglementation, le principe de l'autorisation préalable faisant place à une présomption de libre exercice. Enfin, dans le domaine des régimes d'autorisation, il existe des méthodes prometteuses qu'une réforme réglementaire plus large ne saurait mettre en œuvre de façon optimale et pour lesquelles une action spécifique se révèle plus efficace.

Comme dans le cas de nombreuses initiatives de réforme de la réglementation, le choix d'un programme particulier ou d'une approche particulière pour la simplification des autorisations dépend, dans une large mesure, de la situation spécifique du pays concerné. Parfois, ces dispositifs se sont avérés plus fructueux lorsqu'ils ont été conçus en réponse à une crise économique. Parfois, ils peuvent être particulièrement utiles au cours des premières étapes d'un programme de réforme de la réglementation. Ils peuvent également être aussi le point de départ de plus vastes réformes. Cela est particulièrement vrai lorsque de très nombreuses autorisations sont exigées et qu'un réexamen de la philosophie de base s'impose donc. Néanmoins, il est probable que, dans le cadre d'un programme évolué de réforme de la réglementation, l'efficacité de ces mesures de simplification des autorisations sera bien moindre, étant donné que d'autres dispositifs d'amélioration de la qualité de la réglementation, plus systématiques et plus généraux, seront mieux à même d'atteindre plus efficacement un grand nombre de ces mêmes objectifs.

Dans quelques pays, la logique générale de simplification et de réduction des autorisations a également été appliquée de manière plus globale à toutes les formalités administratives. Ces programmes qui, dans le cas des États-Unis, sont permanents et relèvent du législateur, assurent indéniablement un contrôle constant des nouvelles charges administratives, et ce dans le cadre même de la procédure législative. Mais la question qui se pose inévitablement est de savoir si ces problèmes sont mieux traités dans une optique spécifique ou dans l'optique plus large de l'analyse d'impact de la réglementation. L'expérience du programme américain paraît positive, mais le résultat est surtout un ralentissement du rythme de croissance des charges administratives et non une réduction globale de ces charges.

## Aide aux petites et moyennes entreprises (PME) pour la mise en œuvre de la réglementation

### Introduction

L'OCDE a récemment mis en évidence le coût élevé des formalités administratives pour les entreprises. Le rapport *La paperasserie vue par les entreprises* conclut qu'il atteint en moyenne 4 % du PIB du secteur des entreprises dans les onze pays étudiés. En outre, de nombreuses études montrent que le fardeau administratif est disproportionné pour les petites et moyennes entreprises (PME). A titre d'exemple, il ressort du rapport *La paperasserie vue par les entreprises*, consacré au coût des formalités administratives dans 8 000 PME de onze pays, que le coût par salarié était plus de cinq fois supérieur pour les plus petites des PME que pour les plus grandes<sup>16</sup>.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les gouvernements se sont efforcés de remédier à ce problème, souvent sous la vive pression du secteur même des PME. Ils ont lancé en conséquence un large éventail de programmes destinés spécifiquement aux PME, dans le but de les aider à faire face à leurs obligations réglementaires.

### Pratiques et expériences

On peut distinguer à cet égard trois démarches principales :

- La première vise à fournir une aide active aux petites entreprises, en particulier pour les formalités administratives.
- La deuxième consiste à exempter les petites entreprises de certaines formalités administratives elles-mêmes ou à les modifier en les rendant moins lourdes.
- La troisième, plus dynamique, vise à mettre en place des mécanismes spécifiques pour faire en sorte que la conception de la réglementation prenne mieux en compte les besoins et les préoccupations des petites entreprises lorsque de nouvelles charges administratives leur sont imposées.

Comme exemples de ces instruments et méthodes, on peut citer l'étude d'impact sur les petites entreprises, l'aide au respect de la réglementation, l'exemption de pénalités, les lignes téléphoniques directes ou les adresses de courrier électronique permettant aux intéressés d'exprimer leurs griefs contre les réglementations jugées inéquitables, la mise à disposition de conseillers, la « modulation » de la réglementation, les clauses de durée de caducité automatique et les études ciblées des coûts de respect de la réglementation. Des organismes spécialisés comme la *Small Business Administration* aux États-Unis, et le *Small Business Service* au Royaume-Uni ont également été créés pour surveiller cette action et promouvoir ces dispositifs.

### Guichets uniques spécifiques, portails Web et conseillers juridiques électroniques

Comme on l'a vu à propos des mécanismes fondés sur les TI et des guichets uniques physiques, le service fourni par les portails Internet et les guichets uniques spécialement créés pour répondre aux besoins particuliers des petites entreprises fournissent une aide précieuse aux petites et moyennes entreprises. L'Internet a également facilité la fourniture de conseils spécifiques aux petites entreprises. Les outils électroniques interactifs peuvent

donner des conseils adaptés et facilement compréhensibles sur la manière de se conformer à une réglementation :

- Aux **États-Unis**, par exemple, le ministère du Travail a créé 18 « conseillers juridiques électroniques ». Il s'agit de systèmes experts sur le Web que le public peut interroger au moyen de menus et de questions types pour mieux comprendre la réglementation de ce ministère et mieux s'y conformer. L'Administration pour la sécurité et la santé au travail (OSHA) travaille sur la prochaine génération de ces systèmes, qui devraient associer des questionnaires interactifs et des formulaires électroniques à une analyse juridique. L'OSHA a déjà agi en ce sens en mettant en place sur le Web son système interactif de « conseillers experts », conçu pour reproduire le mode de raisonnement de ses agents chargés de l'élaboration des réglementations et de leur application pour les divers dossiers qui peuvent intéresser le public ; dix conseillers experts peuvent être consultés en ligne sur des sujets tels que l'amiante, les espaces confinés et les coûts-avantages de la sécurité.

### *Guide d'application*

Un autre instrument est utilisé pour faciliter l'application par les PME des réglementations administratives (et autres) : un guide complet et une procédure bien établie répondant aux questions que les petites entreprises peuvent se poser sur l'application des réglementations d'une autorité administrative.

- Aux **États-Unis**, depuis la loi de 1980 sur la souplesse réglementaire, les autorités administratives doivent prêter une attention particulière aux besoins des petites entreprises dans le domaine de l'application des réglementations. Cette loi a été renforcée en 1996 avec l'adoption de la loi sur l'équité de l'application des réglementations à l'égard des petites entreprises (SBREFA), qui oblige les autorités administratives à prendre des mesures spéciales pour aider ces entreprises à se conformer à leurs obligations. Elles doivent notamment rédiger des guides d'application des réglementations et d'autres documents pouvant être utiles à cet égard, et mettre en place de nouveaux mécanismes de consultation.

### *Échelonnement et calibration des réglementations (modulation)*

La « modulation » des réglementations est un exemple de mesure visant à prendre en compte les besoins des petites entreprises en concevant différemment la réglementation. La modulation peut être définie comme une conception de la réglementation tenant compte des différences entre les administrés et évitant un impact disproportionné sur les petites entreprises. Grâce à elle, une autorité administrative peut adapter la solution réglementaire au problème qui se pose et utiliser plus efficacement les ressources limitées dont elle dispose pour faire appliquer les textes :

- L'initiative du **Royaume-Uni** « Think Small First » a suivi ces principes en mettant en place, en faveur des petites entreprises, un régime de dérogation à certaines dispositions législatives. Il est notamment prévu que : a) les plans d'épargne-retraite individuels ne sont pas applicables dans les entreprises de moins de cinq salariés ; b) la reconnaissance d'un syndicat n'est pas obligatoire dans les entreprises de moins de 20 salariés ; et c) certaines normes comptables ne s'appliquent qu'aux entreprises de plus de 50 salariés.

- Aux **États-Unis**, l'Agence américaine de protection de l'environnement a modulé 50 réglementations en fonction de la taille de l'entreprise ou de la quantité de rejets polluants.

### **Organismes spécifiques chargés d'assister les petites entreprises**

L'application des réglementations par les petites entreprises peut être également envisagée dans une optique plus dynamique, en faisant en sorte que, d'emblée, les obligations réglementaires nouvelles ou modifiées soient conçues en fonction des impératifs des petites entreprises. Sur le plan institutionnel, une mesure fondamentale peut être la création d'un organisme administratif chargé tout spécialement de prêter son concours aux petites entreprises :

- Le **Royaume-Uni** en fournit un exemple, avec la création du *Small Business Service* (SBS) en avril 2000 en tant qu'instance publique ayant pour mission d'aider les petites entreprises et de les représenter auprès de l'administration. Les principaux objectifs du SBS sont les suivants : faire entendre les entreprises au sein de l'administration, et simplifier et améliorer la qualité et la cohérence de l'assistance aux petites entreprises. Il s'agit aussi d'aider les petites entreprises à se conformer à leurs obligations réglementaires et de faire en sorte que leurs intérêts soient correctement pris en compte le plus tôt possible. Le SBS est bien ancré dans le processus de réglementation ; il peut, par exemple, faire inscrire textuellement son avis dans les analyses d'impact de la réglementation.
- Un autre exemple est la création aux **États-Unis**, en 1953, de la *Small Business Administration* (SBA). Chargée au départ d'accorder des prêts bonifiés, elle a maintenant pour mission de veiller à ce que les lois puissent être commodément appliquées par les petites entreprises. Un *Chief Counsel for Advocacy*, indépendant, a également été mis en place au sein de la SBA pour avancer les intérêts des petites entreprises au sein des autres parties de l'administration. La SBA a également entrepris de nombreuses autres activités ayant pour but de simplifier l'application des réglementations par les petites entreprises. On citera à cet égard, dans le domaine de l'équité de la réglementation, les « prix de l'innovation », une ligne directe et un site Web. La SBA a par ailleurs créé un Conseiller pour les entreprises (guichet unique pour accéder aux informations, services et formalités concernant l'administration fédérale).
- L'**Australie** a adopté une approche légèrement différente en 1996 avec la création du Groupe de travail sur la déréglementation des petites entreprises. Il diffère de la SBA en ce qu'il s'agit d'un organisme *ad hoc* qui sert de support à une réforme ponctuelle, et non d'un organisme permanent de l'administration qui cherche à influencer la réglementation au fur et à mesure de son élaboration. En outre, bien que son secrétariat soit assuré par des agents de l'administration, ses membres sont des chefs d'entreprise. Ce Groupe de travail s'est vu assigner un mandat précis, à savoir faire rapport au gouvernement sur un programme visant à faire baisser sensiblement les charges réglementaires et administratives imposées aux entreprises. La logique retenue est donc de mettre à plat les charges existantes et de définir un plan coordonné pour résoudre les principaux problèmes. Une étude commanditée en 1996 par la SBA a révélé qu'en moyenne les PME consacraient 16 heures par semaine à des tâches administratives et réglementaires. Un quart environ de ce temps est consacré au respect des réglementations autres que fiscales : la fiscalité représente environ 75 %.

### **Analyse d'impact de la réglementation sur les petites entreprises**

Certains pays ne se sont pas fondés simplement sur une approche institutionnelle, mais ont aussi choisi une voie plus procédurale pour faire en sorte que les nouvelles réglementations prennent en compte la question des charges administratives. L'une des possibilités à cet égard est d'imposer aux autorités administratives une analyse d'impact des projets de réglementation qui affectent les petites entreprises. On exige souvent que ces « analyses d'impact sur les petites entreprises » indiquent, entre autres, quelles sont les principales autres solutions qui pourraient permettre d'atteindre les objectifs fixés tout en réduisant l'impact économique sur les petites entreprises.

Une autre possibilité, en liaison avec l'analyse d'impact et l'approche institutionnelle, est d'exiger la présence de certains mécanismes de consultation permettant aux petites entreprises d'exprimer correctement leur point de vue.

### **Mise en œuvre progressive de la réglementation**

Il y a une autre méthode pour alléger les charges administratives : fixer un délai suffisant avant l'entrée en vigueur de nouvelles mesures législatives et réglementaires. En ménageant aux entreprises un délai plus long pour l'application de la réglementation, on leur offre la possibilité de repérer les modalités leur permettant de s'y conformer qui présentent le meilleur rapport coût – efficacité possible. Elles pourraient ainsi recueillir le cas échéant l'avis d'experts. De cette façon, il est également possible de limiter le coût d'une assistance extérieure pour l'application des réglementations en évitant une hausse soudaine de la demande pour certains services spécialisés, ce qui est le cas lorsque de nombreuses entreprises doivent se mettre en conformité dans un délai très court.

- Cette méthode a récemment été appliquée au **Royaume-Uni**. En novembre 2000, le Small Business Service a publié ses Lignes directrices sur les délais de mise en œuvre – Calendrier des directives aux entreprises sur l'application des nouvelles réglementations. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, ces lignes directrices recommandent d'accorder aux entreprises un délai de préparation d'au moins 12 semaines avant l'entrée en vigueur d'une réglementation. Elles recommandent en outre de proroger ce délai de préparation dans les cas les plus complexes et de ne l'abrégier à moins de 12 semaines que dans des cas exceptionnels.

### **Conclusions et défis**

Les gouvernements se rendent bien compte que les PME contribuent très largement à la prospérité économique et qu'elles subissent généralement de façon disproportionnée les effets de la réglementation. C'est pourquoi l'un des volets essentiels de leur action dans le domaine de l'allègement des charges administratives et de la simplification des réglementations concerne les PME. Mais il est souvent difficile de concevoir ce type d'action faute de données suffisantes. Des questions fondamentales restent pratiquement sans réponse, parce que, dans la plupart des pays de l'OCDE, on n'a pas assez étudié d'assez près l'interface entre les petites entreprises et la réglementation. Les principales questions sont : Comment organiser les dispositifs spéciaux destinés aux PME ? Quand y a-t-il lieu d'accorder des dérogations aux PME pour l'exécution des réglementations ou de ne pas leur infliger les pénalités prévues en cas d'inexécution ? Enfin, quelle doit être à cet effet la ligne de partage entre les PME et les entreprises de plus grande taille ?

Si l'on veut répondre à certaines de ces questions, il faut mieux connaître le poids effectif des réglementations pour les petites entreprises. En outre, on ne sait pratiquement rien, semble-t-il, sur l'efficacité des mécanismes évoqués dans cette section qui ont pour but de réduire les charges administratives pour les petites entreprises, peut-être parce qu'il s'agit d'un problème intrinsèquement complexe. Ce qui importe, c'est dans quelle mesure une conception de qualité des réglementations administratives doit être plus à l'écoute des besoins des petites entreprises. Pour ce faire, il faut se demander quelle aurait été la situation si l'on n'avait rien fait en faveur des petites entreprises. On peut formuler le même type d'observation en ce qui concerne l'utilisation des conseillers juridiques électroniques et des guides d'application consultables en ligne.

Sur un plan théorique, l'adoption d'une démarche réglementaire plus sophistiquée prenant mieux en compte les moyens d'application des différentes catégories d'administrés et les risques comparatifs qui en découlent paraît être parfaitement cohérente avec les principes de qualité de la réglementation tels qu'ils ont été définis par l'OCDE. Mais, là encore, une mise en œuvre minutieuse s'impose. Sinon, le coût pour l'ensemble de la collectivité pourrait être bien supérieur aux avantages accordés aux PME. De plus, on peut craindre que certains mécanismes comme la « modulation » réglementaire ne soient contraires à certains principes comme l'égalité d'application de la loi à tous les administrés.

Une « discrimination positive » en faveur des PME peut aussi avoir de graves inconvénients du point de la dynamique économique en incitant les PME à ne pas dépasser certains seuils leur ouvrant droit à une aide particulière, ou à se scinder pour des raisons purement tactiques dès que le seuil est atteint.

Les gouvernements des pays de l'OCDE considèrent généralement que le secteur des PME revêt une grande importance dans l'économie et que les charges que lui impose l'application des réglementations, et plus particulièrement celles de nature administrative, peuvent l'empêcher de jouer son rôle. C'est pourquoi ils ont mis en place un large éventail de mesures applicables dans divers domaines qui visent à minimiser les coûts de la réglementation administrative pour le secteur des PME. Or, à l'heure actuelle, l'efficacité de ces approches n'est guère avérée. On constate néanmoins une ferme détermination politique à poursuivre et développer cette action, dont on peut d'ailleurs tirer de plus en plus d'enseignements. Il est difficile dans ce domaine d'identifier les pratiques les plus prometteuses.

## Mesurer les charges administratives

### Introduction

Malgré les nombreuses initiatives de simplification administrative qui ont été prises par les pays de l'OCDE au cours des dernières décennies, il est quelque peu paradoxale que les administrations aient fréquemment mené cette action sans savoir précisément quel est le poids de la charge imposée aux entreprises et aux particuliers. Autrement dit, on décide sans disposer des informations nécessaires et le poids réel des formalités administratives (de même que l'ampleur des progrès et des échecs enregistrés dans l'allégement de ces formalités) risque de ne pas être correctement évalué. Or, mesurer le poids des charges administratives peut être un outil essentiel pour définir en toute connaissance de cause une politique de réduction des charges administratives et pour évaluer les initiatives qui ont été prises. Connaître le poids exact des charges administratives peut mieux mobiliser

politiquement, susciter une volonté de changement et contribuer à promouvoir l'action dans ce domaine.

### **Pratiques et expériences**

Lorsqu'on veut mesurer les charges réglementaires ou évaluer les programmes de réduction de ces charges, l'idéal est, dans un premier temps, d'élaborer une méthode de mesure des charges actuelles (servant de référence) et de celles résultant des nouveaux dispositifs législatifs ou réglementaires.

Certains pays ont mis en place des « macro-méthodologies » (dites également « descendantes ») pour estimer les charges administratives au niveau de l'ensemble des autorités publiques. D'autres démarches – parfois combinées à la précédente – reposent sur un examen « ascendant » des différents secteurs d'activité ou sur des estimations spécifiques des charges administratives dues à la réglementation, parfois dans le cadre plus général d'analyses d'impact.

### **L'approche ascendante : la méthodologie néerlandaise MISTRAL**

L'encadré 1.3 décrit la méthodologie néerlandaise *Meetinstrument Administratieve Lastendruk*, MISTRAL. MISTRAL figure parmi les systèmes les plus récemment et les plus complètement appliqués pour mesurer les charges administratives dans les pays de l'OCDE. Grâce à lui, on a pu calculer que les charges administratives des entreprises s'étaient alourdies entre 1993 et 1998, en passant de 13 milliards de florins environ (EUR 5.9 milliards) à 16.5 milliards de florins (EUR 7.487 milliards). Le gouvernement néerlandais a modifié l'objectif au fil des ans (une baisse de 10 % en 1998, et de 25 % en 2002 par rapport à 1994). Selon l'Institut économique des petites et moyennes entreprises

#### **Encadré 1.3. La méthodologie MISTRAL**

Les Pays-Bas ont mis au point la méthodologie MISTRAL pour mesurer les charges administratives des entreprises. MISTRAL comporte trois phases : a) une analyse approfondie permettant d'identifier et de définir tous les « transferts de données » entre l'entreprise et une autorité publique (il peut s'agir, par exemple, d'un document, d'un appel téléphonique, d'une inspection, etc.) ; b) le temps consacré à chaque « transfert de données » et le niveau auquel opère la personne qui y procède (qualification professionnelle et taux de salaire horaire) sont ensuite déterminés ; c) on obtient finalement une estimation de coût. MISTRAL procède de façon ascendante (bien qu'il soit également possible avec cette méthode d'adopter une démarche descendante moins coûteuse et prenant moins de temps). Lors de sa première mise en place, MISTRAL nécessite beaucoup de travail, car il faut mesurer un coût de référence à partir d'un examen détaillé de toutes les opérations administratives que la loi exige. Le coût de respect des obligations administratives est calculé sur la base de « pratiques moyennes » observées par un tiers (un consultant), en concertation avec les entreprises concernées et le ministère dont émane la réglementation.

La méthodologie MISTRAL a été utilisée pour déterminer les coûts administratifs de différentes lois et autres réglementations, notamment en ce qui concerne les informations demandées au titre de la législation du travail, des comptes annuels, de l'impôt sur les sociétés, de la retenue à la source sur les salaires et des cotisations sociales ainsi que des réglementations environnementales. Les charges sont quantifiées en temps et en argent.

(EIM), qui a participé au développement de MISTRAL, les charges administratives ont été réduites de 6.25 % entre 1994 et 1998, de 0.5 % supplémentaire en 1999 et de 0.2 % en 2000 – dernier chiffre disponible, soit une réduction totale de près de 7 % pour la période allant de 1994 à 2000.

Pour empêcher les demandes d'informations excessives, la Commission « Schlechte » a élaboré aux Pays-Bas un ensemble de normes générales à respecter par tout organisme administratif lorsqu'il demande des informations aux entreprises et aux particuliers.

- *Réutilisation des informations.* Les organismes administratifs doivent limiter autant que possible les obligations d'information en réutilisant les informations déjà disponibles que les entreprises rassemblent pour leur propre gestion et qu'elles peuvent transmettre telles quelles.
- *Traitement de l'information.* Les organismes publics sont incités à établir une définition commune des données. Lorsque plusieurs autorités demandent les mêmes données sous des présentations différentes, cela aboutit souvent à des interprétations divergentes et favorise la non-conformité.
- *Création d'informations.* Les organismes administratifs ne doivent exiger la création d'informations que s'il peut être démontré que la réutilisation et le traitement des informations existantes ne peuvent pas fournir les renseignements pertinents. Les organismes administratifs doivent éviter de modifier les obligations d'information en cours d'exercice et ils doivent également accorder aux entreprises un délai suffisant pour s'adapter à de nouvelles exigences. Il faut réduire au minimum les obligations d'information imposées aux entreprises en conférant aux autorités administratives le droit de collecter les informations dans les bases de données existantes.
- *Stockage de l'information.* Le stockage de l'information peut être coûteux et risqué. Coûteux, parce que certains organismes administratifs exigent un archivage de longue durée ; risqué, parce que, après quelques années, les données stockées sur support électronique peuvent être irrécupérables (« durabilité numérique »). Les organismes administratifs doivent réduire autant que possible la durée de stockage.
- *Transfert de l'information.* Le transfert de l'information est plus commode s'il peut être réalisé par des moyens électroniques. Tant qu'on utilise des formulaires qui doivent être remplis manuellement, la charge administrative peut être lourde. Les organismes administratifs devraient utiliser les TI pour dématérialiser l'archivage des informations.
- *Procédure d'information.* Elle résulte des dispositions législatives et réglementaires qui précisent quels sont les instruments à utiliser et comment l'information doit être rassemblée. Or, ces dispositions ne peuvent pas prescrire la manière la plus efficace de collecter l'information. Par conséquent, les autorités ne doivent fixer que les résultats à atteindre pour la collecte d'informations et non les modalités exactes de communication.

### **Budgets de collecte d'informations**

Aux **États-Unis**, la loi sur la réduction des formalités administratives (PRA) définit, comme on l'a indiqué dans l'encadré 1.2, un cadre pour mesurer et gérer les charges administratives que la collecte d'informations au niveau fédéral impose aux particuliers, aux entreprises et aux organismes administratifs. En vertu de cette loi, tous les organismes fédéraux doivent obtenir l'autorisation de l'Office of Budget and Management (OMB) pour pouvoir collecter des informations auprès du public. Des directives détaillées et des

formulaires de demandes normalisés permettent d'établir des données comparables et cumulatives sur l'évolution des charges administratives, et ce pour les différents organismes administratifs et les différents types de réglementation. L'organisme qui demande l'autorisation de collecter des informations fournit une estimation du nombre prévu de personnes à interroger et du temps nécessaire pour la fourniture des renseignements demandés. Pour faire en sorte que les autorités réglementaires examinent bien la nécessité de l'information et tous ses aspects qualitatifs, la loi sur la réduction des formalités administratives exige que le responsable de chaque organisme certifie que la collecte d'informations a été mise en place dans le respect d'un certain nombre de dispositions. Les charges administratives sont quantifiées en heures. La loi n'établit aucune ligne directrice en ce qui concerne la manière de mesurer les charges administratives. L'OMB ne peut autoriser la collecte de données que pour une période maximale de trois ans, à l'issue de laquelle l'organisme administratif doit soumettre une nouvelle demande d'approbation de collecte d'informations.

Le budget de collecte d'informations (BCI) est l'instrument par lequel l'OMB, en concertation avec chaque organisme administratif, fixe les objectifs annuels de réduction des charges de collecte d'informations. Le BCI fait appel aux principes budgétaires. Chaque organisme administratif calcule son « budget » de collecte d'informations en totalisant le temps nécessaire pour exécuter toutes ses demandes d'informations. Cette budgétisation est ensuite utilisée pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de réduction des charges administratives. Depuis 1980, ces objectifs ont été modifiés. En 1996, la loi fixait à 10 %, pour l'ensemble de l'administration, l'objectif annuel de réduction de la charge totale de collecte d'informations pour les exercices budgétaires 1996 et 1997 et à 5 % pour les exercices 1998 à 2001. Toutefois, pendant ces années, les charges réelles, exprimées en nombre d'heures total, n'ont baissé qu'en 1998 (de 0.37 %), tandis qu'elles ont augmenté les autres années entre 2.5 % et 4 %, passant de 6.8 milliards d'heures de travail en 1998 à 7.4 milliards en 2001, soit une hausse totale de 12 %<sup>17</sup>.

Aux États-Unis, comme dans de nombreux autres pays, la capacité des organismes administratifs à réduire les charges se heurte parfois à un obstacle, tenant au fait que leur pouvoir discrétionnaire est limité. Par exemple, les formalités administratives ne peuvent être modifiées qu'à l'issue de procédures administratives qui peuvent prendre plusieurs années. En outre, les exigences de déclaration et d'enregistrement peuvent être imposées par la loi en vigueur, ou être nécessaires afin d'appliquer des lois récemment promulguées. Par ailleurs, plusieurs facteurs tendant à accroître la charge administrative échappent au contrôle des organismes administratifs, et notamment la croissance économique, les catastrophes naturelles ou les tendances démographiques. Ces facteurs peuvent modifier le nombre de participants à un programme, ce qui – tout en ne créant pas de nouvelles formalités – alourdit néanmoins la charge existante du programme dans sa totalité.

### *Approche indicielle pour mesurer les charges administratives*

- En **Belgique**, une loi adoptée en 1998 demande à l'Agence pour la simplification administrative (ASA) d'élaborer un système de mesure et de réduction des charges administratives. Le système, baptisé « tableau de bord », enregistre toutes les variables utilisées dans chaque procédure ou formalité de toute nature. Il emploie des indicateurs pour chaque phase de la procédure et affecte des valeurs indicielles à ces indicateurs. Les valeurs indicielles de chaque formalité sont additionnées, et le total est multiplié par la fréquence de la procédure et par le nombre de personnes concernées. Le résultat

obtenu donne la valeur indicielle totale de la procédure. Les indices de charges affectés aux réglementations individuelles peuvent également être additionnés pour calculer le volume total des charges administratives. Cette approche indicielle présente notamment l'avantage d'être adaptable aux changements de la réglementation et de pouvoir être utilisée par les administrations elles-mêmes (sous contrôle centralisé). Surtout, elle constitue un élément important de l'analyse d'impact de la réglementation, l'évaluation des charges pouvant précéder la mise en place d'une réglementation. Toutefois, le système exige une formation préalable à son utilisation par les fonctionnaires, et son application uniforme risque de s'avérer difficile.

### *Enquêtes auprès des usagers*

De nombreux pays de l'OCDE ont eu recours à des enquêtes pour mesurer directement les coûts de respect des réglementations ou pour évaluer la satisfaction de l'utilisateur à l'égard des formulaires et/ou des procédures administratives :

- A titre d'exemple, on peut citer l'enquête réalisée en **Australie** par le Groupe de travail pour la déréglementation des petites entreprises en vue de constituer l'une des sources de données de base pour les recommandations du groupe dans le cadre d'un programme intégré de réduction des charges. L'enquête a permis d'estimer le temps total consacré en moyenne par les petites entreprises aux formalités administratives et au respect des réglementations (16 heures hebdomadaires) ainsi que la répartition des charges entre les grands domaines de la réglementation (par exemple, le quart de ce temps estimé est consacré aux formalités administratives et au respect des réglementations, et la fiscalité représente les 75 % restants de ce temps total).
- En **Belgique**, une enquête sur la paperasserie vue par les entreprises a montré qu'en 2000, les entreprises belges se voyaient assujetties par le gouvernement à des charges administratives d'un montant équivalent à 2.6 % du PNB. L'enquête, commissionnée par l'Agence pour la simplification administrative en conjonction avec le Bureau de planification fédéral, a montré aussi qu'environ 70 % des charges incombaient aux petites entreprises. Les entreprises furent invitées à donner leur avis sur les priorités à retenir par le gouvernement en matière de politique de simplification administrative. Dans l'ordre, les réponses étaient les suivantes : améliorer la qualité des réglementations, rendre les services publics plus facile à utiliser, développer des mécanismes TI, et introduire des guichets uniques.
- En **France**, la Commission pour les Simplifications administratives (COSA) a lancé en 2001 une série d'enquêtes sur la satisfaction des usagers. Ces enquêtes ont été menées auprès de groupes d'usagers et des services gérant les dossiers ou en relation avec le grand public, afin d'identifier les principaux problèmes. Elles ont abouti à une refonte des formulaires avec le concours d'une Agence de communication et du Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (COSLA).
- De même, en **Corée**, une enquête est menée chaque année sur la satisfaction des usagers à l'égard des procédures administratives. C'est un volet essentiel de l'évaluation des résultats des organismes administratifs.

### *Programmes d'analyses d'impact de la réglementation*

Les analyses d'impact de la réglementation (AIR) sont aujourd'hui largement utilisées dans les pays de l'OCDE<sup>18</sup>. L'AIR, bien qu'elle concerne plus largement l'impact des réglementations, est un moyen systématique de faire en sorte que les charges administratives

### Encadré 1.4. **Mesure des charges administratives en Norvège**

En Norvège, les registres Brønnøysund (agence administrative rattachée au ministère du Commerce et de l'Industrie) permettent d'avoir une vision très claire des obligations de déclaration imposées aux entreprises norvégiennes. Ils facilitent également la réduction des futures formalités de déclaration en utilisant et partageant des définitions identiques de ces formalités, dans toutes les administrations.

#### **Obligations de déclaration des entreprises**

Créé en 1997, le registre des obligations de déclaration des entreprises a pour mission essentielle d'assurer une surveillance constamment mise à jour des obligations de déclaration des entreprises à l'égard de l'administration centrale. La loi oblige les autorités publiques à coordonner les déclarations qu'elles exigent des entreprises. Le registre surveille également les autorisations exigées pour exercer une activité dans différents secteurs et branches industrielles, et fournit des informations sur la manière d'obtenir ces autorisations. Le registre publie chaque année des estimations des obligations totales de déclaration imposées aux entreprises par l'administration centrale. Le registre est responsable de la méthodologie et de la collecte d'informations sur les charges administratives, tandis que les ministères et agences gouvernementales sont essentiellement chargés de mesurer les charges réelles découlant de ces obligations. Les charges sont mesurées en termes de temps nécessaire pour compléter les formulaires et préparer les déclarations obligatoires.

#### **Application de définitions nationales pour les formalités de déclaration**

L'utilisation de définitions nationales des éléments d'information demandés simplifie les processus dans lesquels deux organismes ou davantage exigent les mêmes types d'informations d'une entreprise, et élimine toute ambiguïté ou confusion à propos des exigences imposées aux entreprises. Pour créer ces synergies et accroître les capacités de coordination, le registre des obligations de déclaration des entreprises a créé un répertoire des définitions relatives aux formalités de déclaration, à l'aide d'une base de données contenant toutes les informations collectées auprès des entreprises à l'échelle nationale. Ce système national de définitions se fonde également sur un haut degré de conformité aux normes internationales.

L'expérience de la Norvège met en lumière deux conditions préalables importantes pour tirer l'entier bénéfice d'un registre mesurant et surveillant les charges administratives et pour appliquer des définitions nationales aux fins des formalités de déclaration. Il faut en premier lieu que les ministères et autres autorités administratives soient conscients de leurs obligations de signaler et de quantifier systématiquement les formalités obligatoires de déclaration imposées aux entreprises lorsqu'ils élaborent une nouvelle réglementation. Il faut en second lieu instaurer des mécanismes crédibles de sanction et d'application pour garantir le respect de ces obligations.

Source: OCDE (2003), *La réforme de la réglementation en Norvège*, Paris.

soient prises en compte lors de l'élaboration des réglementations. L'AIR mesure les charges administratives *a priori*, alors que la plupart des autres démarches adoptées dans les pays de l'OCDE et examinées dans le présent rapport sont centrées sur une approche *a posteriori*.

L'AIR offre le grand avantage de permettre un réexamen des charges administratives potentiellement importantes *avant* qu'elles ne soient imposées, au lieu d'attendre que leurs effets négatifs se manifestent. Autre avantage de l'AIR pour mesurer les charges administratives : elle situe ces charges dans un contexte plus large. Autrement dit, l'AIR

exige expressément que les charges administratives soient comparées aux avantages découlant de la procédure administrative et qu'on procède à une estimation de l'impact net de la procédure et de la réglementation correspondante.

De plus, l'AIR fait généralement appel à des mécanismes de consultation des parties intéressées. Grâce à cette consultation, l'administration peut vérifier ses estimations des charges en cause et peut examiner d'autres solutions, de façon à faire en sorte que les projets de réglementation représentent le minimum nécessaire pour réaliser les objectifs réglementaires. L'AIR est le plus souvent soumise à un examen et/ou un contrôle centralisés, de la part, par exemple, du Bureau du Conseil privé au Canada, du Regulatory Impact Unit au Royaume-Uni, de l'Office of Management and Budget (OMB) aux États-Unis ou de la Commission fédérale pour la simplification de la réglementation fédérale (COFEMER) au Mexique. C'est un autre moyen de contrôler la qualité des estimations et de vérifier la validité des conclusions qui ont pu en être tirées.

### **Conclusions et défis**

Mesurer les charges administratives est une tâche essentielle pour les administrations si elles veulent évaluer leurs performances en matière de qualité de la réglementation à un moment donné et/ou vérifier les résultats des mesures de réduction des charges sur une certaine période. Les diverses démarches mises en œuvre dans les pays de l'OCDE ont conduit à des estimations des charges administratives dont certaines très détaillées.

L'expérience montre qu'une approche descendante facilite la fixation des priorités des grands programmes de réduction des charges administratives, alors que la démarche ascendante est mieux adaptée lorsqu'il s'agit de concevoir et d'évaluer des mesures spécifiques de réduction des charges<sup>19</sup>. Les enquêtes paraissent être un moyen relativement peu coûteux mais fiable d'identifier les domaines dans lesquels les charges administratives sont les plus ressenties.

La méthode indiciaire, telle qu'elle est utilisée en Belgique pour mesurer les charges, semble offrir l'avantage de nécessiter moins de ressources pour une analyse de type descendant. C'est pourquoi elle pourrait être un instrument très utile de fixation des priorités pour les dispositifs de réduction des charges qui se situent à un niveau global.

Pour une administration, mesurer les charges administratives comporte un certain paradoxe, puisque cette opération est utile (en particulier pour conforter la mise en œuvre des politiques), mais généralement coûteuse s'il y a lieu de la conduire avec grand soin. Les organismes de simplification administrative sont souvent confrontés à un dilemme : faut-il consacrer des ressources à l'évaluation des résultats (et, ce faisant, parvenir peut-être à générer un soutien politique), ou faut-il investir ces ressources dans des mesures de simplification spécifiques ?

Fixer des objectifs précis de réduction des charges administratives présente un autre inconvénient. On crée ainsi des attentes que les responsables de la réforme auront peut-être des difficultés à contrôler et à satisfaire. La simplification administrative se caractérise par sa très grande complexité et sa faible prévisibilité. D'un autre côté, un objectif mesurable responsabilise davantage les auteurs d'une réforme.

La mesure des charges administratives est un domaine dans lequel on ne voit pas encore apparaître un ensemble de bonnes pratiques clairement définies. Il subsiste d'importantes questions à résoudre avant de pouvoir identifier ces bonnes pratiques :

- Comment déterminer au mieux la situation de référence ?

- Quelle est la meilleure manière de mesurer les charges – au niveau micro ou macro, ou les deux à la fois ?
- Faut-il prendre en compte les avantages et si oui, comment ? Est-il possible d'utiliser ces techniques pour établir un « budget » de charges administratives ?
- Quelle est la meilleure manière de faire en sorte que les analyses d'impact de la réglementation couramment utilisées dans les programmes de réforme de la réglementation prennent en compte les aspects qui ont trait à la simplification ?
- L'obligation de procéder à une analyse d'impact de la réglementation est-elle utile dans ce contexte ? Faut-il la préférer à un instrument explicite de mesure des charges administratives en ce qu'elle situe la mesure des charges dans un cadre d'action plus large et exprime les charges en termes de coûts-avantages ?

## Délais de prise de décision

### Introduction

L'un des éléments essentiels des charges administratives est le délai qui s'écoule, avant qu'une décision soit prise et le recours éventuel formulé et examiné après qu'une demande ait été soumise. Autrement dit, une charge administrative n'est que partiellement fonction des opérations directes que représente le fait de rassembler les informations nécessaires, de remplir des formulaires et de traiter avec un agent de l'administration ; elle est en outre fonction du coût imposé au particulier ou à l'entreprise qui est lié à un délai ou à une incertitude pour la fourniture de l'information ou pour la réponse à une demande. En fixant des délais, il est possible non seulement d'alléger le coût administratif pour les particuliers et les entreprises, mais aussi de responsabiliser davantage les autorités administratives, qui sont astreintes d'agir avant une date limite intangible.

### Pratiques et expériences

#### *Base juridique des délais dans la prise de décision administrative*

Les délais sont fixés tantôt dans les lois de procédure administrative, tantôt dans la loi spéciale en vertu de laquelle une décision est prise. Généralement, les délais fixés dans les lois de procédure administrative ont un caractère subsidiaire par rapport à ceux fixés dans une loi spéciale ; autrement dit, si une disposition législative ou réglementaire ne fixe aucun délai, c'est la loi de procédure administrative qui s'applique. Voici quelques exemples :

- En **Italie**, la loi de procédure administrative adoptée en 1990 oblige les autorités publiques à fixer des délais appropriés et elle fixe elle-même un délai général de trois mois.
- En **Corée**, la loi de procédure administrative oblige les organismes administratifs à rendre publics leurs délais de prise de décision. Le non-respect de ces délais est diversement sanctionné. Dans certains cas, l'autorité administrative peut proroger elle-même le délai, dans la mesure où elle en informe immédiatement le demandeur, en précisant les motifs de cette prorogation et la date prévue de la décision finale. Dans d'autres cas, si une autorité administrative ne se conforme pas au délai qui lui est imparti, l'intéressé peut demander un examen d'urgence, soit directement auprès de l'autorité administrative concernée, soit auprès de l'instance administrative qui la supervise.
- En 1999, la **Grèce** a adopté un nouveau Code de procédure administrative, qui régit les délais des procédures administratives s'appliquant aux rapports avec les particuliers. De plus, l'administration doit également justifier les retards, préciser les procédures d'accès

aux documents administratifs, définir les règles applicables aux contrats entre l'administration et le secteur privé et établir les modalités de recours administratif.

- Aux **Pays-Bas**, le droit administratif oblige les administrations à prendre leurs décisions dans un délai « raisonnable ». Cette obligation a été complétée par la loi générale sur le droit administratif, qui fixe un délai général de quatre semaines, avec possibilité de prorogation de quatre semaines supplémentaires, les autorités publiques devant prendre dans ce délai la décision administrative qui leur est demandée, sauf si la réglementation spéciale concernée prévoit un délai différent.
- Aux **États-Unis**, la loi de procédure administrative n'impose pas aux organismes publics d'adopter une réglementation ou de prendre une décision dans un délai déterminé après la clôture des auditions publiques. Toutefois, le Congrès s'efforce parfois de contrôler et d'accélérer l'action administrative en imposant des délais dans le cadre de certaines lois. En général, ces délais légaux ne sont exécutoires que par voie d'action en justice ; mais, dans certains cas, le Congrès fixe une date « couperet » ou prévoit d'autres sanctions pouvant être appliquées si un organisme administratif n'agit pas dans le délai imparti.
- En **France**, une loi a amélioré l'exercice des droits des particuliers et des entreprises vis-à-vis des autorités publiques en prévoyant des règles plus claires sur les moyens de prouver le respect des dates limites ou délais d'accomplissement des formalités auprès d'une autorité administrative. Une loi du 12 avril 2000 dispose que cette preuve peut être rapportée au moyen du cachet de la poste, ou d'un procédé télématique ou informatique homologué permettant de certifier la date d'envoi. Cette loi remplace tout un ensemble de pratiques ou de règlements souvent dissemblables et mal connus du grand public.

En l'absence de délai fixé par la loi, les autorités administratives jugent parfois utile de fixer leur propre délai de prise de décision. Ces délais constituent pour l'autorité administrative un repère pour déterminer si la procédure progresse normalement.

### **Réponse tacite : silence vaut consentement ou silence vaut rejet**

La règle permettant d'interpréter le silence d'une autorité administrative comme une acceptation ou un refus tacites de la demande est utilisée dans certains pays comme corollaire à la fixation de délais de prise de décision administrative. Cette règle donne davantage de garanties au demandeur qu'il obtiendra le règlement de son dossier en temps utile. C'est à l'autorité administrative qu'il incombe d'agir avant l'expiration du délai, quitte à demander un délai supplémentaire si cela est nécessaire et possible. Si l'autorité administrative n'agit pas avant l'expiration du délai, la décision relèvera automatiquement de sa responsabilité. En cas de rejet tacite, le demandeur peut exercer immédiatement un recours contre la décision (au lieu d'avoir à continuer d'attendre une réponse négative qui pourra ne jamais arriver, ce qui serait le cas si aucun délai n'était fixé) :

- En **Espagne**, la loi de procédure administrative oblige les autorités administratives à répondre aux demandes dans un délai maximum de six mois, sauf si la loi applicable fixe un délai plus court. Si aucune suite n'est donnée, dans le délai imparti, à une procédure engagée par une personne ayant intérêt à agir, l'absence de réponse vaut acceptation tacite. Si une autorité administrative a engagé une procédure et ne peut pas obtenir de réponse de la part de la personne visée, cette absence de réponse vaut rejet tacite. Tout organisme administratif qui veut être exonéré de la règle du consentement ou du rejet tacites doit soumettre une demande officielle.

- En **Italie**, la loi de procédure administrative établit la règle « silence vaut consentement », mais cette règle ne s'applique que sauf dispositions contraires.
- La règle « silence vaut consentement » est largement utilisée au **Mexique**. La loi fédérale de Procédure administrative a récemment été modifiée pour renforcer cette règle, en élargissant sa portée aux domaines de l'administration publique dans lesquels il n'y a pas de risque de sous-réglementation. Il résulte de ces modifications qu'à quelques exceptions près, l'absence de décision dans le délai légal vaut acceptation de la demande formée par le citoyen. Cette règle s'est étendue à de nombreux États et communes du Mexique.

Lorsque la demande n'est pas suffisamment étayée et ne comporte pas les informations requises, l'autorité administrative peut se trouver confrontée à deux exigences contradictoires : la nécessité de prendre la décision sur la base d'informations solides et pertinentes, d'une part, et l'obligation de respecter le délai d'autre part. Les pays ont résolu ce problème en s'efforçant de donner des indications claires et sans ambiguïté sur les informations requises et en fixant un délai maximum à l'autorité administrative qui reçoit la demande.

Il est possible d'appliquer la règle « silence vaut rejet », lorsque le demandeur a besoin d'une décision rapide, par exemple lorsqu'il s'agit d'obtenir une prestation sociale ou une autorisation de fusion. Si l'administration ne réagit pas dans un certain délai, la demande est censée être rejetée ; ce rejet valant épuisement des recours administratifs, le demandeur peut alors saisir directement la justice.

### **Conclusions et défis**

Dans un grand nombre de pays de l'OCDE, les délais de prise de décision administrative sont très importants pour les particuliers et pour les entreprises et sont l'une des composantes d'un service public responsable. Le contexte plus large de la culture administrative qui préside à l'adoption des règles régissant les délais de prise de décision est l'un des principaux facteurs qui déterminent l'efficacité et la pertinence de ces délais.

Dans les pays où les traditions juridiques et les voies de recours sont moins bien développées, la fixation de délais par la loi peut être essentielle pour réduire le coût et l'incertitude des opérations administratives. Dans un certain nombre de pays, les délais légaux ont été fixés surtout pour que l'administration soit efficacement incitée à répondre dans un délai raisonnable aux demandes des administrés.

La règle « silence vaut consentement » a pour effet de créer une présomption d'acceptation de la demande administrative, l'administration étant tenue d'agir pour matérialiser un rejet. En outre, elle épargne au demandeur la nécessité d'exercer un recours contre l'inaction de l'administration. Par conséquent, la règle « silence vaut consentement » conforte la finalité même de la fixation de délais pour la prise de décision administrative. A cet égard, elle est un complément évident d'une politique de fixation de délais.

A de nombreux égards, la règle « silence vaut rejet » est inférieure à la règle « silence vaut consentement » en ce qu'elle ne répond pas directement à la raison sous-tendant l'application d'un délai, à savoir la nécessité de limiter les charges administratives par un règlement final rapide. Toutefois, comme on l'a indiqué précédemment, la règle « silence vaut rejet » a au moins le mérite d'accélérer le traitement du dossier en ce qu'elle est réputée clôturer la première phase de l'application, ouvrant ainsi un accès plus rapide aux voies de recours administratives ou judiciaires.

Il est difficile de fixer des délais légaux qui s'appliquent à tous les cas. Cela est dû au fait que le délai nécessaire pour différents types de décision administrative peut être légitimement très différent, du fait, par exemple, d'un degré variable de complexité et des conséquences différentes d'une appréciation incorrecte. Dans aucun pays, la règle « silence vaut consentement » n'est utilisée ni largement, ni universellement. En effet, l'acceptation injustifiée d'une demande peut parfois avoir des conséquences très graves et très coûteuses, de sorte que l'application de la règle « silence vaut consentement » est susceptible de comporter des risques pour une partie du public, ces risques touchant à la sécurité ou ayant des conséquences financières. Le champ limité d'application de la règle « silence vaut consentement » semble donc refléter la position suivante des pouvoirs publics : le préjudice que risque de créer une acceptation injustifiée peut, dans de nombreux cas, anéantir les effets bénéfiques découlant de la réduction des charges administratives et d'une sécurité juridique accrue.

En général, les mécanismes de responsabilisation semblent être potentiellement importants, particulièrement lorsque la culture de réactivité de l'administration envers les administrés n'est pas bien établie et peuvent donc servir de signal des attentes du gouvernement à cet égard. Toutefois, la question des incitations et sanctions adéquates destinées à assurer le respect des délais demeure un défi majeur pour l'avenir. La règle « silence vaut consentement » a certes contribué à la mise en œuvre d'une politique de délais impératifs, mais il existe de sérieux obstacles à sa généralisation, qui limiteront encore sa portée dans le futur. Si l'on veut que l'instrument du délai impératif soit pleinement efficace, il faudrait peut-être envisager d'autres solutions pour inciter au respect du délai, par exemple le suivi et la divulgation des performances et l'application de sanctions en cas de sous-performances caractérisées. Quoi qu'il en soit, l'instrument du délai de prise de décision et les grands impératifs de la gouvernance, qui mettent l'accent sur la responsabilité, la transparence et la réactivité à l'égard des administrés, sont parfaitement compatibles.

## **Autres instruments et pratiques**

### ***Introduction***

Les sections précédentes de ce rapport ont été l'occasion de recenser et d'examiner les instruments le plus couramment utilisés pour alléger les charges et simplifier les réglementations administratives. Cependant, les pays de l'OCDE recourent à d'autres instruments et pratiques pour réduire les charges administratives : réglementation négociée, médiateurs, rédaction en langage clair, tests de simulation, chartes de service public et simplification fiscale. Certaines de ces initiatives étant récentes, on ne dispose encore que de peu d'informations sur leurs résultats pratiques ou sur les facteurs critiques de succès. D'autres, notamment la mise en place de médiateurs, sont des instruments largement utilisés dont les objectifs vont bien au-delà de la simplification administrative, mais qui servent en partie à cette simplification, au moins dans certains contextes. Les instruments évoqués dans cette section donnent un plus large aperçu des méthodes de simplification administrative et mettent en lumière de nouveaux domaines à explorer et à prendre en compte à l'avenir.

### ***Pratiques et expériences***

#### ***Réglementation négociée***

Dans les pays à tradition réglementaire non consensuelle, il n'est pas rare que l'autorité réglementaire et les parties soumises à la réglementation règlent leurs

différends, sous le contrôle d'une juridiction, après l'entrée en vigueur de la réglementation. On reproche souvent aux obligations de communication d'informations et aux procédures qui régissent le règlement des différends leur excès de formalisme et leur caractère accusatoire, les entreprises et l'administration se voyant ainsi imposer une lourde charge administrative.

Dans ce contexte, la réglementation négociée est une innovation procédurale par laquelle les représentants de l'autorité réglementaire et les parties concernées sont mis en présence pour coopérer en négociant le texte d'un projet de réglementation qui doit à la fois être conforme à la loi et être accepté par l'autorité réglementaire et l'administration concernées. Négocier une réglementation avant sa publication par l'autorité réglementaire peut être un gain de temps et d'argent pour l'administration et l'administré. En évitant les procès, on fait en sorte que la réglementation entre plus tôt en vigueur, permettant aux entreprises de planifier les changements sans avoir à subir l'incertitude d'une action en justice.

La réglementation négociée peut déboucher sur des approches plus novatrices de nature à réduire les coûts de respect de la réglementation et à obtenir une meilleure conformité à la réglementation. Elle peut aussi faire gagner du temps et de l'argent pour l'élaboration et l'application. On considère que la réglementation négociée donne un résultat optimal lorsque : a) le nombre des groupes d'intérêt et des questions à négocier est gérable ; b) les questions sont négociables ; et c) toutes les parties concernées ont intérêt à aboutir (peut-être parce qu'une date limite a été fixée et que, de toute manière, une réglementation devra être adoptée).

- Les **États-Unis** en fournissent un exemple, où depuis 1982, 17 agences fédérales ont lancé 67 procédures de réglementation négociée ; il en est résulté 35 réglementations définitives. A en juger par l'expérience, les économies ont été substantielles grâce à une mise en œuvre rapide, le principal inconvénient étant le coût préalable à payer en temps et en collecte d'informations.

### *Rédaction en langage clair*

Un grand nombre de pays de l'OCDE ont pris des mesures pour clarifier leurs formalités et formulaires. Les organismes administratifs ont reçu instruction d'utiliser un langage clair dans tous les textes réglementaires et des séances de formation ont eu lieu sur la manière de rendre parfaitement compréhensibles les prescriptions réglementaires (présentation du texte, titres, articulation des paragraphes, utilisation de tableaux et d'illustrations, emploi de verbes actifs). On peut citer à cet égard les exemples suivants :

- En **France**, un comité a été créé en 2001 pour améliorer le langage administratif (COSLA – Comité d'orientation pour l'amélioration du langage administratif). Le COSLA s'est attelé à la refonte des formulaires les plus couramment utilisés, afin de les rendre plus faciles à comprendre pour les usagers. En vue d'améliorer la qualité des correspondances que les fonctionnaires adressent aux particuliers et aux entreprises, le COSLA prépare également un glossaire donnant l'équivalent en langage courant de termes techniques et juridiques.
- Le gouvernement des **États-Unis** a créé un site Web, le « Plain Language Action Network » consacré à la rédaction des textes réglementaires en langage clair. Dans le cadre de cette initiative, le vice-président des États-Unis a attribué un prix aux fonctionnaires fédéraux qui se sont distingués dans ce domaine. Un grand nombre

d'autres pays de l'OCDE ont pris des initiatives similaires. On notera également qu'au Mexique la loi oblige tout fonctionnaire en contact direct avec la population à s'identifier.

### *Tests de simulation*

Le **Mexique** a pris une mesure novatrice sous la forme de tests de simulation. Il s'agit d'évaluer la conformité aux initiatives de déréglementation et de simplification administrative en testant leur mise en œuvre par des visites surprises aléatoires à des usagers simulés. Des indicateurs de qualité et une notation des procédures permettent alors d'évaluer les performances des services administratifs et de leurs agents. Entre 1995 et 2000, ces tests de simulation ont abouti à plus de 500 recommandations de simplification des procédures et d'amélioration des services pour le public.

### *Chartes de service public*

Les chartes de service public peuvent contribuer à la simplification administrative en clarifiant les obligations d'information de l'administré pour qu'il puisse bénéficier de certains services publics :

- En 1998, en **Corée**, le ministère de l'Administration publique et de l'Intérieur a lancé un programme demandant à tous les organismes administratifs de formuler et de publier leur « charte de service public ». Cette charte doit décrire les services fournis et les critères applicables, indiquer la manière d'obtenir ces services et faire état des recours possibles dans le cas où l'administré n'a pas été traité correctement par le fonctionnaire.

### *Suggestions des administrés*

Dans de nombreux pays, les contributions ponctuelles ou systématiques des entreprises et des administrés quant à la manière de simplifier les procédures administratives jouent un rôle essentiel dans la simplification administrative. Les modalités de saisie de cette contribution varient : depuis le point de contact (électronique) à caractère général, où des suggestions peuvent être soumises, jusqu'à la collecte d'informations plus systématique et plus ciblée.

- En **Corée**, le gouvernement a mis en place des moyens systématiques de collecte des suggestions des administrés. Des réunions spéciales semestrielles sont organisées auxquelles les particuliers, généralement représentés par les principales ONG, soumettent des suggestions pour la réforme administrative. Tous les organismes administratifs à l'échelon régional ont également instruction de collecter les suggestions faites par les entreprises et les particuliers pour améliorer l'administration publique. Le ministère de l'Administration publique et de l'Intérieur rassemble les suggestions et les transmet aux organismes administratifs concernés afin d'examiner leur opportunité et la façon de les mettre en œuvre.
- Inaugurés au **Danemark** en 1996, les panels d'usagers sont un moyen novateur de prendre en compte le point de vue des entreprises sur la réglementation avant sa mise au point finale et son application. Un panel d'usagers comprend 500 entreprises représentatives choisies au hasard. A partir d'un résumé du projet de réglementation et d'une estimation de la charge prévisible par l'administration, les entreprises du panel doivent répondre à un questionnaire normalisé (la réponse prenant 10 à 15 minutes et étant transmise par Internet). Les réponses sont résumées dans un rapport établi par un

organisme public et remis au ministère dont émane le projet de réglementation. Pour tester une réglementation par ce système de panel, il faut environ 20 jours.

### **Simplification du secteur public**

En 1999, le gouvernement du **Royaume-Uni** a mis en place une Équipe pour le secteur public dans le cadre de l'Unité sur l'impact de la réglementation (qui se situe au niveau du Cabinet) ; elle a pour unique mission de réduire les charges réglementaires pour le secteur public, c'est-à-dire des domaines tels que les services chargés de l'application des lois, les établissements scolaires, les hôpitaux et les collectivités locales. Son rôle consiste essentiellement à recommander les meilleures pratiques et à faciliter la coopération avec les ministères. Une technique nouvelle, ayant des objectifs équivalents à l'évaluation de l'impact de la réglementation et actuellement dénommée « dispositif de mesure des effets de la réglementation », a pour but d'évaluer le coût, pour les organismes publics, des charges administratives, exprimées en nombre d'heures passées par le personnel.

Cette équipe se caractérise par la spécificité de sa mission, à savoir la simplification administrative dans le contexte du secteur public. Les travaux dans ce domaine devraient être très fructueux vu la taille du secteur public, le nombre des niveaux d'administration pouvant intervenir et la complexité des multiples interactions entre les organismes du secteur public.

### **Conclusions et défis**

Les initiatives évoquées précédemment sont révélatrices de la large portée des mesures prises par les pays de l'OCDE pour traiter les différents aspects de la simplification administrative et de l'allègement des charges administratives. Dans le même temps, elles mettent également en lumière les liens entre les mesures de simplification et d'autres objectifs.

Pour prendre un exemple, l'action en faveur d'une rédaction en langage clair a essentiellement pour objectif, au départ, de rendre le droit plus intelligible et plus accessible à ceux qui doivent s'y conformer. Ce qu'on recherche essentiellement, c'est la transparence, mais il est manifeste également que la mise en conformité avec la réglementation sera facilitée si ses prescriptions mêmes sont claires.

De fait, la rédaction des réglementations est souvent cruciale lorsqu'on veut aborder la question des charges administratives potentielles, et la logique de la rédaction en langage clair donne à penser qu'une consultation étroite des administrés sera probablement l'une des méthodes les plus fructueuses. La capacité de suggestion des administrés paraît à cet égard largement inexploitée. C'est un domaine qui semble se prêter à l'expérimentation, en étudiant quels sont les meilleurs moyens de faire participer le public concerné aux premiers stades de la rédaction des projets de réglementation. Toutefois, il reste apparemment à élaborer, dans certains cas, une véritable stratégie doublement gagnante, qui convaincra les administrés et l'administration que les procédures peuvent en fait être simplifiées sans nuire aux intérêts des uns ou des autres.

## **Approches organisationnelles**

### **Introduction**

Il existe un très large éventail de modèles organisationnels sur lesquels les pays se fondent pour mettre en œuvre leur politique de simplification administrative. Cela tient à

la diversité des structures politiques et administratives – et aux cultures politiques sous-jacentes – ainsi qu'à la façon de concevoir la simplification administrative.

Les approches organisationnelles de la politique de simplification administrative peuvent être classées en quatre grandes catégories :

- Avec les « *organismes à vocation spécifique* », il s'agit de promouvoir certains aspects de la politique de simplification administrative – par exemple la rédaction en langage clair ou la réduction des charges administratives pour certaines catégories – cette tâche étant confiée à un organisme chargé de cette seule mission.
- Avec les « *agences de simplification administrative* » c'est un organisme public spécial qui est chargé uniquement ou essentiellement de promouvoir la politique de simplification administrative.
- Avec les « *agences de réforme de la réglementation* », la promotion de la politique de simplification administrative est confiée aux organismes chargés des questions plus larges de gestion de la qualité de la réglementation.
- Avec les « *commissions externes* », ce sont des commissions créées par les pouvoirs publics et composées en majorité de représentants n'appartenant pas au secteur public – par exemple des universitaires, des représentants des entreprises – qui ont pour mission de coordonner, promouvoir, proposer ou mettre en œuvre les simplifications administratives.

En plus de ces quatre catégories, il convient d'établir une distinction importante entre les organes *permanents* ou *ad hoc*. Les organismes *ad hoc* ont un mandat d'une durée déterminée ou siègent jusqu'à l'obtention de certains résultats, par exemple la rédaction d'un rapport formulant des recommandations au gouvernement sur la meilleure manière de réaliser la simplification administrative.

Cette classification n'est pas exhaustive. Les pays peuvent exercer et exercent souvent des activités de simplification administrative par une combinaison de ces approches organisationnelles. Ils peuvent aussi faire appel à d'autres approches organisationnelles. Cependant, cette classification paraît bien prendre en compte la majorité des approches utilisées pour promouvoir la politique de simplification administrative.

## **Pratiques et expériences**

### **Organismes à vocation spécifique**

Ces organismes sont créés spécialement pour promouvoir une mesure particulière de simplification administrative. Un grand nombre d'organismes à vocation spécifique sont axés sur les petites et moyennes entreprises, vu les problèmes particuliers auxquels doivent faire face ces entreprises, qui subissent disproportionnellement les charges administratives. Il s'agit souvent d'organes permanents, l'idée étant que la simplification administrative vaut tout autant pour les nouvelles réglementations que pour les réglementations en vigueur. Cette permanence rend également possible un travail à long terme de sensibilisation des autorités réglementaires à la simplification administrative. De nombreuses activités des organismes à vocation spécifique sont révélatrices de l'importance cruciale des composantes technologiques dans la conception qui prévaut dans la plupart des pays de l'OCDE. Elles sont également révélatrices de la nature des travaux de simplification administrative :

- Aux **États-Unis**, la Small Business Administration (SBA) a été créée en 1953 afin de fournir une aide spéciale aux petites entreprises pour l'obtention de subventions et prêts

publics. La loi de 1980 sur la Flexibilité réglementaire, imposant aux autorités publiques de s'attacher tout particulièrement aux réglementations concernant les petites entreprises, a créé un Chief Counsel for Advocacy, responsable indépendant nommé par le président au sein de la Small Business Administration, pour suivre l'action de cet organisme.

- Au **Royaume-Uni**, le Small Business Service, créé en avril 2000, est lui aussi spécifiquement destiné aux petites entreprises. Il a essentiellement pour mission de promouvoir les intérêts des petites entreprises et de renforcer leur contribution à l'action des pouvoirs publics, en particulier pour la simplification des aides aux entreprises et pour l'amélioration de la qualité et de la cohérence de ces aides. Le SBS dispose de pouvoirs d'intervention dans le processus de réglementation ; il a par exemple le droit de faire consigner sa position dans l'AIR, selon la formulation de son choix. Le SBS est le premier guichet unique institutionnalisé de l'administration centrale du Royaume-Uni.
- La **France** a créé un organisme chargé de promouvoir la simplification administrative grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications. L'ATICA (Agence pour les technologies de l'information et des communications) assure une assistance technique pour la mise en place des nouvelles applications des TI dans les administrations.
- Au **Royaume-Uni**, un organisme spécial – l'Office of the e-Envoy (OeE) – a été créé pour promouvoir l'administration électronique et les communications et services électroniques dans tout le secteur public. L'OeE travaille au développement d'une stratégie d'administration électronique à l'échelle du gouvernement dans son ensemble, et assiste les ministères et autres organismes administratifs pour l'élaboration et l'application de leurs pratiques et services d'administration électronique.

Certains pays ont également créé des unités spéciales pour promouvoir un langage clair dans les lois et règlements :

- La **France**, comme indiqué précédemment à l'alinéa traitant des instruments et pratiques, a créé le COSLA – Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif – en 2001.
- En **Suède**, le ministère de la Justice comporte un service chargé de la révision juridique et linguistique ainsi qu'un « Groupe pour la rédaction en suédois clair », instance désignée par le gouvernement en 1994 pour promouvoir la rédaction en langage clair dans l'ensemble de l'administration.

### *Organismes de simplification administrative*

La France, la Belgique et l'Italie ont opté pour la création, au sein de l'administration centrale, d'un organisme chargé de promouvoir les mesures de simplification administrative :

- En **France**, la Commission pour les Simplifications administratives (COSA) a été créée en 1998 pour promouvoir et étudier la simplification administrative en France. La COSA fait rapport chaque année au Premier ministre sur l'état d'application par les ministères des plans de simplification administrative. Elle est également chargée de concevoir des instruments d'évaluation quantitative de l'impact effectif de ces mesures, par exemple sous l'angle du gain de temps, du nombre de procédures supprimées ou des économies financières pour les usagers.

- En **Belgique**, l'Agence pour la simplification administrative (ASA) a été créée en 1998 en vue de la promotion de l'entreprise indépendante. Rattachée à la Chancellerie du Premier ministre l'ASA est investie d'une mission pluridisciplinaire. Elle est dirigée par un comité d'orientation tripartite (partenaires sociaux et administration), et propose des mesures visant à simplifier les obligations légales et les procédures auxquelles les entreprises doivent se conformer. L'agence élabore un programme annuel et soumet des rapports au Parlement sur l'action gouvernementale en matière de simplification administrative. Trois objectifs majeurs de l'ASA ont été définis lors de sa création : proposer, en collaboration avec les entreprises, tous types de mesures de simplification ; développer un système de mesure des charges administratives ; concevoir une analyse préalable d'impact de la réglementation dans l'optique des charges administratives.
- En **Italie**, une Unité de simplification de la réglementation, Nucleo, a fonctionné entre 1999 et 2002. Organisme rattaché au Premier ministre, Nucleo avait principalement pour mission de préparer les décrets de déréglementation et les textes codifiés. Il a également prêté son concours aux ministères pour l'amélioration de la réglementation et a rendu des avis à la DAGL (Direction des affaires juridiques et législatives des services du Premier ministre) sur la qualité des analyses d'impact de la réglementation et de la rédaction juridique. Nucleo réunissait 25 professionnels du droit, de l'économie, de la science politique, de l'analyse d'impact, des affaires européennes et de la linguistique.

### *Organismes de réforme de la réglementation*

Dans un grand nombre de cas, la politique de simplification administrative et l'organisation de sa mise en œuvre sont intégrées à l'action menée sur un plan plus large par les pouvoirs publics pour assurer une réglementation de haute qualité. Voici quelques exemples de cette intégration :

- En **Australie**, l'Office of Regulatory Review (ORR) relève de la Productivity Commission, qui a été créée en 1998 comme principal organe consultatif du gouvernement du Commonwealth australien sur tous les aspects de la réforme microéconomique. L'ORR examine et révisé les projets de réglementation afin de garantir qu'ils sont convenablement formulés et qu'ils incluent, entre autres, des évaluations des coûts administratifs pour les organismes publics, les entreprises et tous autres intéressés.
- Aux **États-Unis**, l'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) a été créé en 1980 au sein de l'Office of Management and Budget en vertu de la Loi sur la Réduction des formalités administratives. L'OIRA examine les demandes de collecte d'informations relevant de cette loi et joue le rôle d'organe d'examen centralisé pour tous les projets de réglementation émanant des ministères et des agences.
- Au **Mexique**, la Commission fédérale pour l'amélioration de la réglementation (COFEMER) a été créée par le législateur en mars 2002 en tant qu'organisme autonome chargé de promouvoir et d'évaluer la simplification administrative et la qualité de la réglementation dans l'ensemble de l'administration fédérale. Elle a succédé à l'Unité de déréglementation économique du ministère de l'Industrie et du Commerce. La COFEMER procède à un examen de toutes les formalités avant qu'elles soient inscrites au Registre fédéral des formalités et des services. L'impact de toute nouvelle réglementation se traduisant par des formalités supplémentaires est évalué sous ses aspects plus larges. L'absence de déclaration d'impact de la réglementation à l'occasion de nouvelles réglementations et formalités constitue une violation de la loi.

### Commissions externes

- En **Corée**, le développement et la promotion de la simplification administrative relèvent du Comité pour la réforme de la réglementation (créé par une loi de 1997). Cette loi charge le comité d'élaborer et de coordonner la politique réglementaire et d'examiner et approuver les réglementations, y compris dans le domaine de la simplification administrative. Il se compose d'une majorité de représentants n'appartenant pas au secteur public (milieux universitaires, entreprises), du Premier ministre et de six autres ministres. Il a joué un rôle actif et déterminant dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de réforme de la réglementation et de simplification administrative.
- Au **Royaume-Uni**, le gouvernement a créé en 1997 un organisme à caractère permanent, le « Groupe pour une meilleure réglementation » (BRTF), dont les membres proviennent essentiellement du monde des affaires. Son rôle est d'œuvrer à une « meilleure réglementation » et pas à une simple déréglementation. Il rend des avis sur l'efficacité et la crédibilité des mesures réglementaires, en veillant à ce qu'elles soient nécessaires, équitables et d'un coût raisonnable ; de plus, ce groupe doit s'assurer que les réglementations sont simples à comprendre et à appliquer et qu'elles prennent en compte les besoins des petites entreprises et du grand public. Il publie des études et des analyses et s'efforce d'inciter les administrations à alléger les charges réglementaires et administratives. Il joue également un rôle de filtrage ; en ayant accès suffisamment tôt aux projets de loi et de règlement, il est à même d'influer sur le contenu des nouvelles mesures.
- En **Australie**, le Groupe pour la déréglementation des petites entreprises a été créé en 1996. Il se compose de six membres du secteur privé, essentiellement des représentants des petites entreprises, et d'un haut fonctionnaire. Il est chargé de « rendre des avis sur les moyens de réduire de moitié les formalités administratives et la charge qui en résulte pour les petites entreprises, dans une optique neutre sur le plan des recettes ». Ce Groupe de travail a soumis son rapport en novembre 1995. Ce rapport a été largement approuvé par le gouvernement fédéral en 1997 et il est mis en œuvre progressivement, dans de nombreux cas en coopération avec les gouvernements des États. Bien que le Groupe de travail ait recommandé un suivi, il a été dissous après la remise de son rapport.
- Aux **Pays-Bas**, le gouvernement a constitué en 1998 une commission consultative provisoire, la Commission pour la réduction des charges imposées aux entreprises (la Commission Slechte, du nom de son président). Elle est chargée de proposer et d'engager des projets de réduction des charges administratives. Elle a joué un rôle de catalyseur dans la simplification administrative et la réduction des charges et également contribué à sensibiliser à l'importance économique des charges administratives. Elle était composée de représentants des petites et moyennes entreprises, des grandes entreprises, des niveaux inférieurs d'administration, de la profession comptable, des partis politiques et du Parlement européen, ainsi que de spécialistes de l'administration publique, du conseil en organisation et de la communication. Un Groupe de direction, composé de hauts fonctionnaires des ministères, lui a servi de « sparring partner » officiel, de manière à bien impliquer les ministères dans cette action. C'est dans ce cadre que la participation des ministères a été assurée et les initiatives de réduction des charges administratives examinées et agréées.

- Pour succéder au Comité Schlechte, le gouvernement des **Pays-Bas** a créé en mai 2000 la Commission consultative pour le contrôle des charges administratives (ACTAL), chargée de surveiller l'action des ministères dans le domaine de la simplification administrative et de la réduction des charges. ACTAL est un organisme indépendant qui joue le rôle de « gendarme » et de facilitateur, apportant un solide appui à l'objectif du gouvernement néerlandais de réduire de 25 % les charges administratives imposées aux entreprises. L'ACTAL a un caractère temporaire. Elle devait réaliser ses objectifs dans les trois ans et être dissoute en mai 2003. Les projets de loi et de règlement, de même que les rapports sur les lois et règlements en vigueur, doivent lui être soumis. Elle peut conseiller au Conseil des ministres et au Conseil d'État de ne pas examiner un projet de loi ou de règlement qui n'est pas accompagné d'une déclaration de charges administratives. L'ACTAL consulte un panel représentant environ 500 entreprises. Elle entretient également des contacts réguliers avec les organisations patronales des grandes entreprises et des PME ainsi qu'avec les représentants des associations agricoles et des entreprises individuelles.

### **Conclusions et défis**

Les approches organisationnelles et structurelles des pouvoirs publics en matière de simplification administrative s'inscrivent dans le cadre de certaines pratiques et traditions politiques et administratives. Même si le contexte national peut limiter et déterminer les solutions possibles, les pays doivent en principe résoudre les questions suivantes pour établir le cadre organisationnel de leur politique de simplification administrative :

- Quels doivent être les liens de la simplification administrative avec les mesures plus larges concernant la qualité de la réglementation et avec les autres mesures relevant notamment de la réforme de l'administration publique, de l'administration électronique, de la politique de la concurrence, de la déréglementation et de la privatisation ?
- Pour promouvoir les mesures de simplification administrative, doit-on s'appuyer sur un seul organisme (central) ou sur plusieurs organismes entrant en concurrence et chargés de différents aspects de la simplification administrative ?
- Les mesures de simplification administrative doivent-elles se fonder sur les contributions et propositions émanant d'organes internes ou d'organes consultatifs externes ou des deux à la fois ?
- Les organismes de simplification administrative doivent-ils être purement consultatifs ou se voir assigner des fonctions de contrôle, de contestation et d'exécution ?
- Les organismes de simplification administrative doivent-ils avoir un caractère temporaire ou permanent ?

En ce qui concerne le choix de l'approche organisationnelle, le contexte politique et administratif influe également sur les effets bénéfiques qu'on peut attendre et les enseignements qu'on peut en tirer. Il est cependant possible de formuler quelques observations générales.

Sur un plan général, l'expérience d'un certain nombre de pays donne à penser que l'un des principaux obstacles à la mise en place et à l'exécution de programmes de simplification administrative peut être une culture d'animosité à l'encontre de la diffusion de principes systématiques d'administration. Des mesures de simplification administrative de grande envergure peuvent être considérées comme une atteinte à

l'intégrité des ministères. Ce phénomène peut s'accroître lorsque les structures et/ou traditions administratives sont telles que les ministères sont très indépendants dans l'exercice du pouvoir exécutif.

Les pays ont largement recours aux organismes à vocation spécifique chargés d'un aspect particulier de la simplification administrative. Ces organismes ont souvent pour mandat l'amélioration des réglementations administratives applicables aux entreprises et, plus particulièrement, aux PME. Les principaux autres domaines sont la rédaction en langage clair, l'application des TI et l'impact sur le secteur public. Cette approche a manifestement pour avantage de mettre l'accent sur un aspect particulier. Les organismes spécialisés offrent également des possibilités d'analyse approfondie et d'accumulation d'une expertise. Malgré tout, porter essentiellement l'attention politique et administrative sur un aspect spécifique de la simplification administrative peut biaiser les mesures de simplification administrative et de réforme de la réglementation en privilégiant trop un élément par rapport aux autres. Un tel biais peut avoir des effets négatifs sur trois plans : le poids politique de cette action, les ressources humaines (expertise) mises en œuvre et les crédits budgétaires affectés. Pour éviter ce biais, il faut intégrer les procédures et objectifs des organismes à vocation spécifique dans la politique plus large de simplification administrative et de réforme de la réglementation.

Les organismes de simplification administrative à vocation générale sont chargés de la simplification administrative recouvrant tous les secteurs, c'est-à-dire aussi bien pour les entreprises que pour les particuliers, en ne privilégiant pas un instrument quelconque. Cette démarche semble être moins répandue que celle faisant appel à des organismes à vocation spécifique. Avec les organismes à vocation générale, la simplification administrative est souvent considérée comme un domaine d'action relativement autonome et très prioritaire, qui n'est pas nécessairement étroitement rattaché ou subordonné aux mesures plus larges de réforme de la réglementation. Les avantages et les inconvénients sont les mêmes que pour les organismes à vocation spécifique : la base institutionnelle est un gage de visibilité et d'impulsion et est susceptible de mobiliser facilement les ressources et les compétences ; en revanche, on court ainsi le risque de biaiser la politique plus large de qualité de la réglementation, pour privilégier des « sous-ensembles » de questions inscrites au programme de réforme de la réglementation.

Pour promouvoir la simplification administrative et déterminer ses priorités, la meilleure solution paraît être l'intégration organisationnelle de la simplification administrative dans des organismes chargés de la mission plus large de qualité de la réglementation. Dans les pays ayant adopté ce type de structure, la simplification administrative est souvent intégrée (et subordonnée) au programme plus large de réforme de la réglementation. La simplification administrative est souvent utilisée comme levier essentiel d'autres réformes de la réglementation. En général doublement gagnante, la politique de simplification administrative suscite rarement une résistance de la part d'intérêts acquis, que ce soit dans les entreprises ou dans les administrations.

L'utilisation d'une commission consultative externe et le résultat de son action seront fonction du soutien politique dont elle bénéficie et de l'autorité qu'elle exercera sur les administrations. Même les idées de réforme les mieux conçues et les plus fiables n'auront aucune emprise sans volonté politique de les mener à bien.

Des « Groupes de travail » sont souvent mis en place pour remédier au caractère non consensuel de tentatives précédentes de réforme et pour déléguer aux ministères les

principales compétences en matière de simplification de la réglementation. Les Groupes de travail ont souvent encouragé l'auto-amélioration dans les ministères, afin d'ancrer dans la fonction publique une « culture de meilleure réglementation », en privilégiant des modèles d'action pour les ministères plutôt que des prescriptions détaillées de simplification administrative. En effet, on s'est rendu compte que ce qui était déterminant pour la simplification administrative, ce n'était pas la mise en œuvre d'objectifs fixés au niveau central, mais l'élaboration de pratiques optimales à l'initiative des ministères.

Le principal avantage d'un Groupe de travail temporaire est qu'il peut répondre avec une grande visibilité et de façon très ciblée à une priorité politique. Si cette réponse est bien circonscrite et efficacement formulée, et si elle comporte des modalités d'exécution efficaces, un Groupe de travail temporaire peut être très utile pour l'application de mesures judicieuses de simplification administrative. Les organismes *ad hoc* de ce type sont généralement créés lorsque le concept de simplification administrative et de réduction des charges a su s'imposer au niveau politique. On peut alors établir des programmes ambitieux grâce à la très grande visibilité de ces organismes et, souvent, grâce à leur indépendance par rapport à l'administration publique.

Néanmoins, l'action d'un organisme *ad hoc* peut soulever des difficultés dans le domaine de la mise en œuvre et du suivi. Un autre problème peut se poser lorsque l'action de simplification administrative est trop personnalisée. Elle risque alors d'être trop tributaire du responsable, ou de se fragiliser et de ne plus aboutir lorsqu'il part, sa tâche terminée. Il n'en reste pas moins que le modèle du Groupe de travail permanent souligne la volonté de simplification administrative de la part des pouvoirs publics et aide à mobiliser les idées de réforme (émanant de l'administration ou de l'extérieur). Il peut aussi contribuer à sensibiliser l'administration aux préoccupations du secteur privé et aux solutions autres que la réglementation, tout en permettant de concevoir des méthodes de mise en œuvre des initiatives de réforme dans des domaines complexes ou politiquement délicats. Enfin, le secteur privé est ainsi à même de prendre conscience des difficultés et problèmes que peut soulever la mise en œuvre de mesures de simplification administrative, d'où la possibilité d'une meilleure compréhension de la nature et de la dynamique de la réforme administrative.

Les organismes de simplification administrative ne se distinguent pas seulement par leur niveau d'intégration organisationnelle dans le programme général de réforme réglementaire, mais également par des différences dans leur rôle effectif<sup>20</sup>. Trois rôles différents peuvent être identifiés. En premier lieu, ces organismes peuvent être consultatifs, c'est-à-dire accroître les capacités de l'administration en publiant et diffusant des orientations et en fournissant une assistance aux responsables de la réglementation. Dans ces cas, la simplification administrative se fonde souvent sur une autoévaluation par les différents ministères et organes administratifs. En second lieu, les organismes de simplification administrative peuvent avoir une fonction de contestation à l'égard de tous projets de réglementation qui imposeraient de nouvelles charges (administratives) aux entreprises et particuliers. Cette contestation peut revêtir la forme d'une évaluation faisant pression sur l'auteur d'un projet afin qu'il améliore la performance conformément à un ensemble de critères donnés. Elle peut également revêtir la forme d'un « veto », en vertu duquel l'organisme concerné joue le rôle de vigile dans le processus réglementaire. Des organismes gouvernementaux jouent généralement ces rôles de conseil et de contestataire. Le troisième rôle, qui est un rôle de promotion, est souvent joué par des organismes et commissions externes. Il s'agit de mettre en avant des considérations de

politique réglementaire à long terme, notamment la réforme des politiques, le développement d'outils nouveaux et améliorés, et le changement institutionnel.

Les missions assignées aux différents organismes de simplification administrative varient selon la culture et la tradition administratives, et elles évoluent au fil du temps. Toutefois, l'expérience montre que la plupart des politiques de simplification administrative, et dès lors, les missions assignées aux moteurs institutionnels de ces politiques, reposent essentiellement sur des rôles de promotion et de conseil, qui constituent, de toute évidence, un préalable utile pour créer un environnement propice à la simplification administrative, et notamment une approche non conflictuelle de la simplification administrative. Cependant, il peut être nécessaire de confier à ces organismes un rôle de contestation, ou encore de les charger de fixer des objectifs et de contrôler les progrès réalisés afin d'aller au-delà des réformes qui sont essentiellement mues par une autoévaluation.

## Conclusions

Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, une action a été engagée au milieu des années 1980 pour réduire systématiquement les charges administratives, en réaction à l'inflation réglementaire et à la complexification des administrations publiques dans les pays de l'OCDE.

Les mesures de simplification administrative interviennent souvent dans un contexte politique quelque peu paradoxal. D'un côté, les entreprises et les particuliers se plaignent des charges et formalités administratives et exercent de fortes pressions politiques sur les administrations pour qu'elles allègent la bureaucratie. D'un autre côté, les entreprises et les particuliers exigent de plus en plus une administration plus responsable, plus efficace, plus équitable et plus transparente ; d'où la nécessité d'obligations d'information et de réglementations plus ciblées. Ce paradoxe souligne bien la permanence et la dynamique des défis que doit relever l'administration dans sa gestion de l'information.

Cette section finale du rapport présente certains des thèmes communs de la simplification administrative, identifiés dans les pays étudiés ; elle analyse les implications des liens entre simplification administrative et politique réglementaire et identifie certaines questions et certains défis du programme de simplification administrative.

### **Thèmes communs – institutions, politiques et défis**

L'allègement des charges administratives des entreprises et des citoyens est un thème bien établi de l'action politique dans la plupart des pays, dans le cadre plus large des mesures qui sont prises pour réformer la réglementation et améliorer sa qualité. La plupart des politiques de simplification administrative comprennent à la fois des mesures-cadres et des initiatives spécifiques de simplification et de réduction des charges administratives. On n'observe aucune tendance claire en ce qui concerne le niveau d'administration qui a donné l'impulsion essentielle à la simplification administrative. Dans certains pays, c'est le gouvernement central qui a joué un rôle pilote, rattrapé ensuite par les entités fédérées ou régionales et les collectivités locales. Dans d'autres pays, c'est l'inverse qui s'est produit.

Les études par pays réalisées pour le présent rapport font apparaître plusieurs points communs pour l'approche de la simplification administrative. Dans le même temps, on constate néanmoins des différences inévitables pour ce qui est des mécanismes

institutionnels, des objectifs et des priorités. Les similitudes ont trait aux approches politiques, aux structures institutionnelles et aux instruments et pratiques adoptés.

La simplification administrative dans les pays de l'OCDE a été essentiellement dictée par l'ambition d'améliorer le rapport coûts-avantages de la réglementation administrative. Cependant, un grand nombre des instruments et pratiques mis à contribution pour améliorer ce rapport coûts-avantages ont également conduit à des mesures qui améliorent la transparence et la responsabilité, ou s'appuient sur de telles mesures. La coordination centralisée des examens, de plus en plus fréquente, découle d'un constat : les charges administratives sont un phénomène quasi universel dans l'administration. Ces examens centralisés augmentent également la probabilité qu'un grand nombre des solutions pouvant être adoptées (voir ci-après) auront une applicabilité générale. On peut être amené ainsi à mettre l'accent sur une approche cohérente et une large application des réformes et ce, en recourant à une coordination centrale des moyens à mettre en œuvre. Inévitablement, l'examen portera essentiellement sur les charges administratives existantes. Il ne s'agira pas de contrôler la qualité de nouveaux projets de réglementation. Toutefois, et comme le révèle l'analyse qui va suivre, il se dessine actuellement une tendance à mettre davantage l'accent sur le contrôle de qualité préalable (c'est-à-dire le contrôle pendant les phases de préparation et de rédaction d'une mesure réglementaire).

Sur le plan des institutions, on peut noter deux similitudes à partir de l'expérience actuelle des Pays de l'OCDE :

- Un large recours à des organismes à vocation spécifique visant une catégorie particulière de clients (généralement l'ensemble des entreprises ou les PME) ou des domaines particuliers de la simplification administrative, par exemple la rédaction en langage clair ou la mise à disposition de formulaires électroniques.
- L'utilisation de Groupes de travail externes pour contribuer aux réformes administratives, ces Groupes de travail réalisant en général un large examen des réglementations ou procédures d'autorisation en vigueur, ou participant à un tel examen.

Le recours à des organismes à vocation spécifique et à des Groupes de travail externes semble largement traduire le fait que les mesures de simplification administrative sont considérées comme des initiatives « axées sur le client », qui résultent souvent d'une forte pression de la part des entreprises en particulier.

Dans ce contexte, les Groupes de travail externes, composés surtout de membres de la catégorie de clients concernée, sont généralement jugés aptes à identifier de façon fiable les domaines prioritaires de réforme. Dans le même temps, cette démarche fait retomber sur la catégorie de clients concernée une partie de la responsabilité de l'identification des solutions. En outre, l'intervention d'un Groupe de travail externe répond au besoin qui est ressenti de recueillir des avis que ne faussent pas le conservatisme bureaucratique et l'intérêt au maintien du *statu quo*. Les Groupes de travail externes semblent être également considérés comme un moyen d'agir rapidement, ce dont témoigne le délai souvent très bref qui leur est imparti pour remettre leur rapport :

- Les pratiques les plus courantes et les instruments les plus utilisés sont les guichets uniques, les campagnes de simplification des autorisations, la prise en compte des besoins spécifiques des petites entreprises, l'encouragement de techniques alternatives de réglementation moins restrictives et l'emploi généralisé de solutions basées sur les technologies de l'information et de la communication.

La tendance relativement récente à une démarche fondée sur les TI ne traduit pas une vision nouvelle des questions mêmes qui ont trait à la simplification administrative ; elle est le reflet ou une manifestation particulière d'une tendance plus large à utiliser la technologie en raison de sa capacité de faciliter les activités administratives et les interactions avec les entreprises et les particuliers. Ceci dit, il est difficile de surévaluer l'impact des technologies de l'information sur les mesures de simplification administrative. Ce n'est sans doute pas un hasard si de nombreux programmes examinés dans le présent rapport ont été engagés au milieu des années 90, au moment même où la « révolution de l'information » a touché l'administration. L'informatique facilite énormément de nombreux programmes comme les guichets uniques, l'évaluation des charges, l'allègement des formalités et la cartographie des obligations d'autorisation.

Néanmoins, les TI ne sont pas une panacée et il faut les utiliser intelligemment si l'on veut en tirer le maximum d'avantages. Même dans le cas de la réglementation administrative, les solutions fondées sur les TI ne peuvent pas toujours remplacer la responsabilité, la souplesse et la convivialité d'entretiens face à face entre un particulier ou le représentant d'une entreprise et un fonctionnaire « en chair et en os ». Les questions de respect de la vie privée, de sécurité et de fracture numérique conservent également toute leur pertinence.

La réforme et la simplification des autorisations prennent la forme d'un regroupement des formalités et, plus fondamentalement, d'un réexamen du bien-fondé de l'autorisation et d'une approche plus critique lorsqu'il s'agit de créer une nouvelle autorisation ou de maintenir une autorisation en vigueur. Les guichets uniques ont, dans un premier temps, servi de bureau de renseignements, en réduisant les coûts de recherche de l'information pour les entreprises, qui pouvaient ainsi avoir facilement accès à tous les renseignements nécessaires sur les diverses autorisations qu'elles devaient obtenir. Dans ce domaine, le succès est patent, aussi bien du point de vue des économies que peuvent réaliser les entreprises que du point de vue de la satisfaction de l'administré. Une tendance plus récente consiste à élargir la logique du guichet unique en en faisant l'autorité de délivrance des autorisations. Autrement dit, le guichet unique n'est plus seulement un mécanisme de réduction des charges administratives ; il est de plus en plus un instrument de réorganisation des processus. En regroupant l'ensemble des informations et autorisations exigées d'une entreprise, le guichet unique permet d'identifier les chevauchements, les doubles-emplois et les redondances. Mais l'expérience montre également que les résultats peuvent être limités si l'on se borne à réorganiser le processus en créant une nouvelle strate administrative qui n'a d'autre fonction que celle de plaque tournante chargée d'accélérer les opérations dans le cadre de la structure préexistante.

Enfin, l'attention particulière qui est portée aux besoins des petites entreprises et qu'on retrouve dans presque tous les pays résulte du constat suivant : ce sont les petites entreprises qui sont les moins bien loties pour faire face aux charges administratives et elles tireront d'une réduction de ces charges un profit plus que proportionnel. On voit se généraliser l'approche de la « convivialité réglementaire » à l'égard des petites entreprises.

On peut également recenser deux types de problèmes communs :

- Une expérience limitée de l'évaluation systématique des techniques de réduction des charges.
- Des difficultés de coordination entre ministères et entre niveaux d'administration.

Comme le montre le présent rapport, on dispose de peu d'informations sur l'efficacité de la plupart des initiatives qui ont été prises, même si certaines mesures sont en place depuis longtemps. Malgré les avancées spectaculaires dans l'utilisation des TI, rares sont les données solidement étayées sur l'impact des réformes évoquées dans ce rapport. L'action menée par les gouvernements pour mesurer les charges administratives et fixer des objectifs de réduction de ces charges échelonnés dans le temps n'en est qu'à ses débuts. Cela entrave le ciblage des mesures de réduction des charges sur les secteurs qui en ont le plus besoin et montre par là même toute l'importance d'une action plus systématique pour la mise au point d'indicateurs objectifs des charges administratives et leur suivi, de manière à pouvoir évaluer le succès des réformes et déterminer correctement les priorités.

L'action menée par les Pays-Bas et la Belgique dans le domaine de la mise au point de techniques d'évaluation mérite une attention particulière à cet égard. L'un des défis majeurs pour la conception future des programmes est de fermer la boucle de rétroaction et de générer des mesures plus fines grâce au processus d'évaluation. Cet aspect devrait être prioritaire à l'avenir dans la plupart des pays.

Une coordination efficace entre les ministères et entre les niveaux d'administration est devenue de plus en plus nécessaire, en particulier pour certaines approches de la simplification administrative. Tel est le cas pour les guichets uniques, surtout si, comme on le fait depuis peu, il s'agit de leur conférer des pouvoirs de délivrance d'autorisations. Ce problème se pose également pour la conception et la gestion des portails administratifs sur le Web, s'agissant de la coordination entre les portails généraux et les portails plus spécifiques. Il faut étudier des stratégies concrètes assurant efficacement cette coordination.

### **Simplification administrative et réforme de la réglementation**

L'importance accordée à la simplification administrative est très variable d'un pays de l'OCDE à l'autre. Pour certains, elle reste une composante relativement mineure d'une politique plus large de réforme de la réglementation, alors que pour d'autres, la simplification administrative est le volet essentiel des efforts de réforme, les autres questions relatives à la qualité de la réglementation n'étant guère prises en compte. Certaines conséquences pour les politiques visant la qualité de la réglementation peuvent être identifiées lorsqu'on les examine par rapport à la simplification administrative.

Premièrement, du point de vue des autorités chargées de la réforme de la réglementation, la simplification administrative peut souvent être une approche commode et pragmatique. Dans la plupart des cas, les organismes réglementaires sont sans doute d'autant plus susceptibles de coopérer à ces initiatives qu'elles ne menacent pas leur prestige et leur autorité comme pourrait le faire une réforme fondamentale de la réglementation. De même, la probabilité d'une résistance organisée et durable de la part d'autres groupes d'intérêt est moindre pour les programmes de simplification et de réduction des charges que pour de nombreuses réformes de la réglementation économique et sociale. Dans ce cas également, la menace ne sera sans doute pas cruciale. On peut faire valoir également que la simplification administrative est une réforme d'assez faible ampleur et qu'elle comporte donc moins de risques. Le risque est moindre d'un échec des réformes devant l'opposition concertée d'intérêts sectoriels ou en raison de problèmes imprévus de refonte de la structure réglementaire. De plus, des résultats tangibles peuvent être obtenus dans des délais relativement brefs correspondant au cycle politique.

Deuxièmement, du fait de son attractivité, la simplification administrative risque d'accaparer l'énergie des réformateurs en les détournant d'autres réformes parfois plus fondamentales. La simplification administrative, tout en étant importante et en se rattachant à un certain nombre de valeurs de base de la gouvernance, ne saurait se substituer à un programme rigoureux de qualité de la réglementation. L'enjeu de la qualité de la réglementation est plus vaste que celui de la simplification administrative. De plus, les programmes de qualité de la réglementation étant de plus en plus larges dans leur conception et leur mise en œuvre, la nécessité de programmes de simplification administrative devrait quelque peu s'affaiblir. A titre d'exemple, l'utilisation plus fréquente et plus rigoureuse de l'analyse d'impact de la réglementation (« AIR ») qu'on observe actuellement dans la zone de l'OCDE devrait contribuer de plus en plus à l'élimination préventive avant l'introduction des formalités administratives inutiles. Cet instrument, s'il est efficace, est bien préférable à un contrôle *a posteriori*. L'AIR, de par son caractère plus systématique, doit être privilégiée par rapport aux initiatives de simplification administrative, qui ont le plus souvent un caractère essentiellement ponctuel. Enfin, le fait qu'on demande de plus en plus aux autorités réglementaires d'envisager des instruments autres que la réglementation milite en faveur d'approches plus systématiques, qui rendront sans doute moins nécessaires les mesures purement consacrées à la simplification administrative (voir ci-dessus).

Tous ces facteurs donnent à penser qu'il serait fructueux à l'avenir d'étudier des solutions plus systématiques de réduction des charges administratives ayant un effet synergique avec les autres mesures d'amélioration de la qualité de la réglementation. Il faudrait, par exemple, inclure dans les manuels de pratiques exemplaires destinés aux autorités réglementaires des principes et directives appropriés concernant en particulier les aspects suivants :

- La nécessité de se concentrer sur les procédures d'autorisation ou les autres formes « lourdes » d'intervention réglementaire.
- L'adoption d'approches systématiques visant à minimiser les charges dans certains cas précis, par exemple en envisageant d'un œil critique les besoins en informations, les délais de renouvellement des autorisations, etc.
- L'identification du groupe concerné et des moyens d'intégrer la composante administrative d'une nouvelle obligation réglementaire dans les mesures en vigueur.
- L'examen de solutions moins prescriptives (et administrativement moins lourdes) que la réglementation administrative.

En outre, il est clair que des solutions technologiques ont été appliquées avec succès pour réorganiser les programmes en vigueur et réduire les charges existantes. Une approche plus systématique et qui pourrait être plus productive consisterait à s'interroger au stade de la conception d'une nouvelle réglementation sur la meilleure utilisation possible de la technologie. Or, il ne semble pas à ce jour qu'on ait beaucoup progressé dans ce domaine.

Malgré les arguments avancés plus haut en faveur d'une approche plus systématique, il est probable que le rôle essentiel de coordination des politiques qui incombe aux programmes de simplification administrative conservera un caractère essentiellement *ad hoc*. Les programmes de simplification administrative sont souvent un moyen de mieux intégrer un ensemble d'initiatives nouvelles et préexistantes, en particulier lorsqu'il s'agit

de codifier les réglementations administratives. On peut s'attendre à ce que ce rôle reste essentiellement ponctuel.

### **Tendances et défis**

#### ***Approche a priori ou a posteriori***

On peut dégager plusieurs tendances dans l'évolution des politiques de simplification administrative dans les pays de l'OCDE. Parmi les plus importantes, on observe le passage progressif d'une approche exclusivement *a posteriori* à une approche reconnaissant de plus en plus la nécessité d'une action *a priori*, afin d'éviter d'emblée des charges administratives inutiles ou excessives. Comme on l'a indiqué précédemment, l'AIR est l'un des principaux instruments à cet effet. La logique inhérente n'est plus la même : l'approche est plus large et la simplification administrative est de plus en plus intégrée à d'autres composantes des programmes de qualité de la réglementation.

Les mesures qui ont pour but de regrouper, supprimer ou simplifier les régimes d'autorisation en vigueur se doublent maintenant de directives visant à faire en sorte qu'un régime d'autorisation soit mis en place uniquement lorsqu'il est justifié. Des directives précises de ce type peuvent compléter et rendre plus efficaces les dispositifs d'AIR fondés sur une analyse comparative des différentes solutions qui s'offrent aux pouvoirs publics.

Dans le cadre des programmes de simplification des régimes d'autorisation, on observe également une tendance marquée et positive dans le sens d'une notification *a posteriori* de certaines activités économiques au lieu d'une autorisation préalable.

#### ***Approche descendante ou ascendante***

On constate une deuxième évolution : alors que les initiatives de simplification administrative étaient généralement de nature ascendante dans le passé, elles sont de plus en plus complétées par des initiatives descendantes de plus en plus intégrées à des programmes plus larges. L'un des principaux exemples est la mise en place de portails administratifs sur le Web et la fusion de guichets uniques. On s'efforce ainsi, dans une optique globale, de mieux faire circuler l'information et de faciliter les opérations entre l'administration, les particuliers et les entreprises. Les mesures de simplification comme la création de guichets uniques et de portails spécialisés sont intégrées dans ce cadre plus large et la logique d'instrument au service des PME ou de la réforme de la réglementation évolue quelque peu en répondant à des objectifs plus larges de gouvernance comme la transparence et la responsabilité.

#### ***Dispositifs fondés sur les mécanismes du marché***

Une troisième tendance, le recours aux mécanismes du marché, semble jouer un rôle de plus en plus grand dans le recours accru à la simplification administrative. Le postulat est que les agents économiques doivent être libres d'exercer leurs activités, sauf si des raisons impérieuses imposent la protection de certaines catégories de la population. Cette optique supplante de plus en plus les approches précédentes, plus restrictives, assignant à l'État le rôle de régulateur de l'économie et prescrivant à des degrés divers, l'approbation des pouvoirs publics pour se livrer à une activité économique. Une bonne partie de la diminution du nombre des autorisations et de l'allègement des formalités est due dans certains pays à ce changement.

### **Le rôle moteur des solutions TI**

La simplification administrative repose de plus en plus sur les solutions de technologies de l'information. En premier lieu, parce que ces solutions sont le vecteur « physique » le plus important de la réduction des charges grâce à des mécanismes tels que la déclaration électronique et le guichet unique. En second lieu, parce qu'elles créent la possibilité de mettre en évidence sur Internet les formulaires et règlements mal conçus. Cette possibilité génère une puissante dynamique et de très fortes pressions qui vont souvent au-delà de la simple aspiration à une « simplification » accrue de la réglementation. Elles aboutissent aussi à de profonds changements dans les instruments et mesures réglementaires qui sont appliqués.

Comme dans la plupart des domaines d'action, on observe indéniablement une courbe d'apprentissage pour les réformateurs qui ont trait à la simplification administrative. Les guichets uniques fournissant des renseignements deviennent des portails transactionnels. Les sites Web des administrations sont rattachés à un portail gouvernemental. Les formalités sur papier peuvent être recherchées et accomplies sur Internet. Les données intégrées présentes sur Internet permettent aux guichets uniques physiques d'étendre l'éventail de leurs services. Les techniques d'évaluation des coûts, des avantages et des charges administratives ne cessent de s'affiner. Enfin, de nouveaux moyens sont mis en œuvre pour guider les demandeurs ou pour conseiller les petites entreprises sur les questions de respect de la réglementation. On notera que, dans chacun des pays étudiés, ces instruments ont continué de se développer malgré les changements de gouvernement et qu'ils reçoivent toujours le soutien vigoureux de tous les partis politiques.

En conclusion, on ne peut que souligner le consensus que tout administré doit avoir un meilleur accès à l'information, mieux comprendre les obligations que lui impose l'administration et les projets qu'elle envisage, bénéficier en temps utile d'une véritable assistance, pouvoir procéder à l'opération requise à moindre coût, obtenir plus rapidement une décision, ne pas avoir à effectuer des démarches redondantes et être à même de formuler des suggestions et de contribuer autrement à l'action des pouvoirs publics. Du point de vue de l'administration, il est indispensable de développer la coordination, d'échanger et d'assimiler rapidement l'information, de réaliser dans les meilleurs délais ses propres activités, d'obtenir une rétroaction de la part des parties prenantes et de mesurer et d'évaluer l'impact de son action. Tous ces impératifs sont pris en compte d'une manière ou d'une autre avec les techniques examinées dans le présent rapport. Comme l'illustre le rapport, le développement de nouveaux instruments et techniques démontre à quel point la pensée innovante et l'utilisation compétente des TI conduit, dans de nombreux domaines, à des approches nouvelles et plus efficaces de la réglementation administrative. On pourrait bientôt parler de « bureaucratie intelligente » et non plus de « paperasserie administrative » pour qualifier de nombreuses approches gouvernementales de la réglementation administrative.

Vu le large soutien dont bénéficient les mesures de simplification administrative et de réduction des charges administratives qui ont été évoquées dans ce rapport, l'enjeu, pour les pouvoirs publics, est de privilégier celles qui sont les plus efficaces et les plus efficaces, compte tenu du cadre institutionnel qui leur est propre. Les techniques de simplification administrative commentées dans le rapport offrent un large éventail de solutions pouvant être envisagées par tous les pays membres de l'OCDE comme par les pays non membres. Au demeurant, c'est dans un esprit critique qu'il faut déterminer les

instruments les mieux adaptés au contexte national spécifique. L'analyse conduite dans cette partie du rapport ne pouvant être exhaustive, on trouvera dans les chapitres par pays des sections suivantes, des informations plus détaillées sur l'expérience acquise dans la mise en œuvre des divers instruments.

## Notes

1. Voir OCDE (1997a). Des recommandations analogues peuvent être trouvées dans la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle.
2. OCDE (2001) ; OCDE (2000a).
3. Le séminaire a rassemblé des représentants venant d'Allemagne, d'Australie, de Belgique, du Canada, de Corée, du Danemark, d'Espagne, des États-Unis, de Grèce, de Hongrie, d'Italie, de France, du Japon, du Mexique, de Norvège, des Pays-Bas, de Pologne, du Portugal, du Royaume-Uni, de Suède et de Turquie. Pour d'autres documents sur le séminaire voir [www.oecd.org/gov](http://www.oecd.org/gov).
4. Voir également OCDE (2002).
5. Pour une présentation et un examen plus larges des effets des TI sur la gouvernance publique, voir OCDE (2003b) et le Programme d'administration électronique de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, voir [www.oecd.org/gov](http://www.oecd.org/gov).
6. Les 8 priorités stratégiques australiennes en matière d'administration électronique sont : 1) Tirer pleinement parti des opportunités offertes par l'Internet ; 2) Fourniture de programmes de développement d'applications tels l'authentification, les normes de métadonnées, les lignes directrices concernant la communication électronique et la conservation d'archives, l'accessibilité, la confidentialité et la sécurité ; 3) Amélioration des services administratifs en ligne à l'échelon régional australien ; 4) Renforcement de l'impact des initiatives en cours relatives à l'administration en ligne au sein de l'industrie australien des TI ; 5) Mise en ligne des opérations administratives des entreprises ; 6) Suivi des meilleures pratiques et des progrès ; 7) Faciliter les services interorganismes ; 8) Communiquer avec les parties concernées. Voir [www.govonline.gov.au/projects/strategy/index.htm](http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/index.htm).
7. Voir OCDE (2000c).
8. Document OCDE, rédigé d'après des informations fournies par les autorités canadiennes.
9. En 2001, un projet « Analyse Comparative des Performances de la Gestion des Entreprises en Phase de Démarrage » a été réalisé pour la Commission européenne par le Centre for Strategy and Évaluation Services (CSES). L'étude avait pour objectif d'aider les États membres de l'Union européenne à établir des points de repère pour améliorer le processus d'enregistrement, en identifiant les ressorts de la performance, et de recenser des exemples d'administration fondée sur les meilleures pratiques. Les deux exemples suivants sont tirés du rapport sur le projet disponible en ligne sur [http://europa.eu.int/.../entrepreneurship/support\\_measures/start-ups/bench\\_admin\\_business\\_start-up\\_final\\_2002.pdf](http://europa.eu.int/.../entrepreneurship/support_measures/start-ups/bench_admin_business_start-up_final_2002.pdf).
10. Voir OCDE (2002).
11. Voir OCDE (1999a), pp. 165-167.
12. Voir OCDE (1999b), p. 140.
13. Voir OCDE (2000b), p. 154.
14. Pour des exemples de benchmarking international des autorisations accordées aux entreprises, voir par exemple Bureau of Industry Economics (1996) et Commission européenne (2002).
15. Voir OCDE (1997a).
16. OCDE (2001), p. 53.
17. The US Office of Budget and Management, *Information Collection Budget*, annuaires.
18. Voir OCDE (2002).
19. Voir également van der Burg et autres, p. 276.
20. Voir également OCDE (2002), pour un examen des missions de ces organismes de surveillance réglementaire.

## **Bibliographie**

- Bureau of Industry Economics (BIE) (1996), « Business Licences – International Benchmarking », Rapport 96/9, Australian Government Publishing Services, Canberra.
- Commission européenne (2002), *Analyse Comparative des Performances de la Gestion des Entreprises en Phase de Démarrage*, Bruxelles.
- OCDE (1997a), *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1997b), *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, vol. I-II, OCDE, Paris.
- OCDE (1999a), *La réforme de la réglementation au Mexique*, Paris.
- OCDE (1999b), *La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (2000a), *Perspectives de l'OCDE sur les PME*, chapitre 3, Paris.
- OCDE (2000b), *La réforme de la réglementation en Corée*, Paris, p. 154.
- OCDE (2000c), *La réforme de la réglementation au Danemark*, Paris.
- OCDE (2001a), *La paperasserie vue par les entreprises – Les charges administratives et réglementaires des petites et moyennes entreprises*, Paris.
- OCDE (2002), *Politiques de réglementation dans les pays de l'OCDE : De l'intervention à la gouvernance de la réglementation*, Paris.
- OCDE (2003), *La réforme de la réglementation en Norvège*, Paris.
- OCDE (2003b), *The E-Government Imperative* (à paraître).
- Van der Burg, BI et A.F.M., Nijsen (1998), « How can administrative burdens on enterprises be assessed », dans Kellermann, A., E. Azzi, S. Jacobs et R. Deighton-Smith, *Improving the Quality of Legislation in Europe*, p. 276, Kluwer Law International.

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	7
<b>1. Rapport de synthèse : la simplification administrative dans les pays de l'OCDE ..</b>	15
Introduction .....	16
Solutions TI destinées à réduire les charges administratives .....	20
Guichets uniques physiques pour les particuliers et les entreprises .....	30
Simplification des procédures d'autorisation .....	37
Aide aux petites et moyennes entreprises (PME) pour la mise en œuvre de la réglementation.....	45
Mesurer les charges administratives .....	49
Délais de prise de décision .....	56
Autres instruments et pratiques.....	59
Approches organisationnelles.....	62
Conclusions.....	70
Notes .....	77
Bibliographie.....	78

### ÉTUDES PAR PAYS

<b>2. La simplification administrative en Australie</b> .....	81
<b>3. La simplification administrative en Corée</b> .....	123
<b>4. La simplification administrative aux États-Unis</b> .....	145
<b>5. La simplification administrative en France</b> .....	197
<b>6. La simplification administrative au Mexique</b> .....	219
<b>7. La simplification administrative aux Pays-Bas</b> .....	245
<b>8. La simplification administrative au Royaume-Uni</b> .....	267

# Résumé

**L**es formalités administratives jouent un grand rôle dans les décisions prises par les pouvoirs publics dans de nombreux domaines comme la fiscalité, la sécurité et la protection de l'environnement. La réglementation administrative peut également être bénéfique pour les entreprises, en créant des structures de marché grâce auxquelles les transactions commerciales peuvent avoir lieu dans un cadre propice à la concurrence et à faible coût.

La réglementation administrative risque toutefois d'entraver l'innovation ou de créer des barrières pouvant nuire au commerce, à l'investissement et à l'efficacité économique, voire à la légitimité de l'action réglementaire. La réglementation étant devenue plus complexe et plus gourmande en informations, de nombreux coûts en découlant retombent sur les citoyens et les entreprises, astreints à demander des autorisations, remplir des formulaires, communiquer des informations et effectuer des déclarations auprès de l'administration. Dans certains cas, les pratiques administratives sont devenues lourdes et inadaptées, générant des charges administratives inutiles – la « paperasserie » administrative.

Le présent rapport examine les politiques et instruments utilisés dans les pays membres de l'OCDE pour réduire les charges administratives. Il analyse également les différentes solutions institutionnelles utilisées pour la simplification administrative et l'interaction entre la simplification administrative et les politiques de réforme réglementaire plus larges. Il donne aux décideurs un aperçu des expériences et pratiques prometteuses, aperçu qui peut fournir une source d'inspiration pour le développement et la mise en œuvre de politiques de simplification administrative dans les pays membres et non membres de l'OCDE. Le rapport démontre comment une pensée innovante et l'utilisation compétente des technologies de l'information (TI) dans de nombreux domaines conduisent à des approches nouvelles et plus efficaces à la réglementation administrative. A cet égard, on pourrait bientôt parler de « bureaucratie intelligente » et non plus de « paperasserie administrative » pour qualifier l'approche de la réglementation administrative adoptée par de nombreux gouvernements.

---

*Vers des politiques de simplification  
administrative plus intégrées et reposant  
sur les solutions TI*

---

Le rapport identifie quatre grandes tendances caractérisant l'évolution des travaux de simplification administrative des gouvernements. La plus importante est l'abandon progressif de la focalisation exclusive *a posteriori* sur les charges administratives, au profit d'une reconnaissance croissante de la nécessité d'intervenir *a priori* afin d'éviter des charges inutiles ou déraisonnables.

La seconde tendance peut s'exprimer en ces termes : bien qu'elles aient généralement été de nature « ascendante » au cours des dernières années, les initiatives de simplification

sont actuellement complétées par des initiatives « descendantes », et de plus en plus intégrées dans des programmes gouvernementaux plus vastes. L'adoption de portails administratifs sur l'Internet et la fusion de guichets uniques l'illustrent clairement.

La troisième tendance tient au fait que la simplification semble être progressivement plus inspirée par des politiques économiques ancrées dans les réalités du marché. Se substituant à des approches réformistes plus restrictives, les politiques de simplification administrative sont désormais influencées par l'idée que les agents économiques doivent être libres d'exercer leur activité, à moins que des arguments péremptaires ne militent en faveur de la protection de certaines catégories du public.

Enfin, les technologies de l'information (TI) sont un moteur de plus en plus puissant de la simplification administrative. Les TI ne sont pas seulement les moyens les plus importants de réduction des charges. Elles exercent également une dynamique puissante et une forte pression dans ce sens. L'affichage immédiat sur l'Internet de formulaires excessivement bureaucratiques, obscurs ou faisant double emploi, a provoqué dans de nombreux cas de vives réactions directes de la part des usagers et des médias, exhortant les administrations concernées à simplifier les formulaires en cause et, dans un deuxième temps, les procédures d'arrière guichet. Conscients de ce phénomène, les organismes initiateurs des programmes de simplification administrative ont parfois utilisé des stratégies « vexatoires », en diffusant les mauvais formulaires et les mauvaises procédures sur l'Internet, afin de forcer la main aux réformateurs trop frileux. Ces pressions vont souvent au-delà d'un souci de simplification. Elles ont également conduit à des réformes substantielles des moyens et mesures réglementaires appliqués.

---

#### *Profil élevé, mais peu de données précises*

---

La réduction de la paperasserie est fermement inscrite à l'ordre du jour politique dans la plupart des pays de l'OCDE. Toutefois, en dépit de ce profil élevé, les gouvernements ont rarement une connaissance approfondie de l'étendue des charges administratives totales imposées aux entreprises, aux particuliers et à l'administration elle-même, ou du rapport coûts-avantages du recours à nombre d'outils de simplification administrative.

En l'absence d'évaluations fondées sur des données précises, les politiques de simplification administrative sont souvent réalisées dans un vide d'information, sans aucune appréciation de l'ampleur des charges réelles, des progrès accomplis et des retards pris pour parvenir à les réduire. Il est très important de pouvoir mesurer le volume des charges existantes, afin de susciter un soutien politique en faveur d'une politique de réduction de ces charges. Mesurer les charges administratives peut également servir de base d'évaluation des initiatives politiques nécessaires pour améliorer dans la durée et soutenir l'action des pouvoirs publics. Le rapport décrit comment certains gouvernements ont entrepris de mesurer les charges administratives et de fixer des objectifs de réduction au fil du temps.

---

*Les guichets uniques permettent aux usagers de réaliser des économies, mais on en sait peu sur leur rapport coût-efficacité global*

---

Les guichets uniques permettent aux usagers de réaliser des économies substantielles de temps et d'argent, en leur fournissant des points de contact permanents, intégrés et facilement accessibles. Les guichets uniques ne sont plus seulement un mécanisme de réduction des charges administratives ; ils facilitent également la réorganisation des processus. En regroupant l'ensemble des informations et autorisations exigées d'une entreprise, le guichet unique permet d'identifier les chevauchements et les redondances. En dépit du développement rapide des guichets électroniques sur l'Internet, les guichets physiques demeurent un moyen très important de réduire les charges administratives pour les particuliers et les entreprises. Ils possèdent des qualités que les guichets électroniques n'ont pas, notamment la possibilité d'un conseil personnalisé et d'un dialogue en face à face.

On peut craindre que dans certains cas les guichets uniques ne déplacent les charges au lieu de les éliminer. Pour illustrer ce problème, on peut citer l'exemple des systèmes de services d'information sur les autorisations d'exercice. Certes ces systèmes sont considérés comme réduisant substantiellement les coûts de recherche de l'information pour les entreprises, mais ils ont dans une large mesure transféré les charges administratives des entreprises à l'administration. Plus généralement, le développement des initiatives de type « guichet unique » soulève un certain nombre de questions de fond. Certaines d'entre elles sont d'ordre stratégique ; elles ont trait notamment à l'éventail des services offerts par le guichet unique, au nombre de guichets uniques nécessaires, ou à la manière dont ils interagissent et se font concurrence. D'autres questions sont d'ordre pratique et portent sur la manière dont ces guichets uniques peuvent être équipés pour répondre aux besoins des clients, ainsi que sur leurs modalités de financement. Par exemple, comment le secteur privé pourrait-il avoir la possibilité de faire fonctionner des guichets uniques, soit en recevant un financement de la part de l'administration pour cette activité, soit en facturant directement le client ? Des questions se posent également sur la manière de surmonter les problèmes de coordination entre autorités réglementaires. La prolifération des guichets uniques peut invalider l'idée d'un point unique d'information. En outre, l'action des responsables doit de plus en plus s'appuyer sur des données d'observation faisant apparaître le rapport global coût-efficacité des guichets uniques. Bien que, par essence, la plupart des guichets uniques contribuent à réduire les charges administratives des catégories directement visées, on n'a guère d'informations en ce qui concerne l'impact économique global de la création et du fonctionnement des guichets uniques sur les entreprises, les administrations et les contribuables. Enfin, l'expansion croissante des « outils électroniques » pose à nouveau l'importante question de la manière de traiter les problèmes de « fracture numérique », certaines entreprises (par exemple les PME) et certains citoyens éprouvant des difficultés pour l'accès aux services administratifs électroniques.

---

*La simplification des autorisations imposées aux entreprises peut être un premier pas important vers un programme plus vaste de réforme réglementaire*

---

On considère généralement que les autorisations imposées aux entreprises peuvent représenter un préjudice économique potentiel majeur parce qu'elles créent des obstacles réels ou perçus comme tels pour les entreprises nouvelles, en affaiblissant ainsi l'innovation, et parce qu'elles peuvent avoir des conséquences anticoncurrentielles du fait que les entreprises en place sont fortement incitées à faire pression sur les responsables de la réglementation afin qu'ils utilisent les dispositifs d'autorisation pour les protéger contre de nouveaux entrants.

Le rapport montre que les stratégies en matière d'autorisations sont extrêmement différentes, dans la manière dont elles s'articulent soit sur des politiques de réforme réglementaire générales, soit sur des critères communs définissant la manière d'utiliser ces autorisations. Elles varient également en termes d'étendue et de point focal. Certains réexamens sont axés sur la réduction du nombre d'autorisations, tandis que d'autres se concentrent sur la simplification et la rationalisation de la procédure de demande de ces autorisations. Les réexamens des systèmes d'autorisation peuvent être exhaustifs, c'est-à-dire englober toutes les autorisations, ou sélectifs, c'est-à-dire se focaliser sur le réexamen de certaines catégories d'autorisations. Dans ce dernier cas, les pays se sont concentrés sur le réexamen, par exemple, des autorisations les plus fréquemment sollicitées, soit celles concernant la création d'une entreprise, ou encore celles qui se rapportent à un secteur précis.

De simples indicateurs numériques qui rendent compte des initiatives de réduction du nombre d'autorisations, tels que le nombre ou le pourcentage des autorisations supprimées, peuvent être très trompeurs. Les programmes de réduction des autorisations ont souvent un caractère artificiel, la réforme obtenue étant très limitée et se limitant à élaguer le « bois mort ». Une conception minutieuse des programmes peut, cependant, augmenter la probabilité de résultats significatifs. L'adoption d'une politique explicite pour l'utilisation des autorisations semble être un puissant moteur des efforts déployés pour parvenir à des améliorations substantielles. Les autres éléments clés sont la supervision et la responsabilité politiques, l'établissement de comparaisons quant à la qualité et aux performances des régimes d'autorisation, et l'adoption de procédures ouvertes et transparentes offrant au public des possibilités réelles de consultation et de proposition.

La simplification des autorisations peut contribuer à mobiliser des partisans de la réforme en promettant et réalisant des résultats très visibles en peu de temps. A cet égard, la simplification des autorisations imposées aux entreprises peut être un premier pas décisif vers un programme plus vaste de réforme réglementaire.

---

*Impartir des délais impératifs à l'administration pour prendre ses décisions peut réduire les coûts administratifs et améliorer la responsabilité*

---

Les charges administratives ne sont que partiellement fonction des opérations directes que représente le fait de rassembler des informations obligatoires, de remplir un formulaire ou

de traiter avec un agent de l'administration ; elles sont en outre fonction du coût imposé au particulier ou à l'entreprise qui découle de délais et d'incertitudes liés à la fourniture de l'information ou à la réponse à une demande. En fixant des délais butoirs à l'administration, il est possible d'alléger le coût administratif pour les particuliers et les entreprises. Plusieurs approches peuvent encourager le respect des délais fixés, notamment la surveillance et le signalement des performances, et l'application de sanctions en cas de sous-performances notoires. La règle « silence vaut consentement » ou « silence vaut rejet » fournit, dans de nombreux cas, une garantie effective aux demandeurs qu'ils obtiendront une réponse à leur demande en temps voulu.

Dans le même temps, la fixation de délais incite également les administrations à être plus réactives et responsables. Elle décharge le demandeur du fardeau de la preuve, qu'elle fait peser sur les administrations. Ces facteurs peuvent avoir un impact positif sur l'efficacité de l'administration et sur les processus internes de prise de décision et d'autorisation.

---

*L'assistance spéciale aux PME constitue une haute priorité pour de nombreux gouvernements, mais les pratiques prometteuses sont difficiles à identifier*

---

Les pays de l'OCDE s'accordent généralement à considérer que les petites et moyennes entreprises (PME) revêtent une importance particulière pour l'économie, et que leur capacité à jouer ce rôle risque d'être sapée par les charges liées au respect de la réglementation, particulièrement les formalités administratives. Le rapport décrit trois approches adoptées par les gouvernements pour traiter ces questions.

- La première vise à fournir une aide active aux petites entreprises, en particulier pour les formalités administratives.
- La deuxième consiste à modifier les formalités administratives elles-mêmes, en les allégeant pour les petites entreprises.
- La troisième vise à faire en sorte que la conception de toute réglementation nouvelle ou modifiée prenne mieux en compte les besoins et les préoccupations des petites entreprises. Elle inclut des approches institutionnelles, avec la création d'organismes administratifs dédiés à l'aide aux entreprises et à leur représentation au sein de l'administration. Elle inclut également des approches procédurales qui obligent les organismes administratifs de justifier les réglementations affectant les PME.

La conception des programmes spéciaux d'assistance aux PME repose souvent sur une expérience factuelle limitée. Dans la plupart des pays de l'OCDE, relativement peu d'études ont été consacrées à l'interface entre les petites entreprises et la réglementation. Pour pouvoir répondre à certaines questions fondamentales, il faut mieux connaître le poids effectif des réglementations pour les petites entreprises et l'efficacité des mécanismes mis en place pour les assister. Le dilemme est de savoir dans quelle mesure des réglementations administratives conçues dans un souci de grande qualité devraient mieux répondre aux besoins des PME. Cette réponse doit être mesurée par comparaison avec le résultat qui serait obtenu en l'absence de la prise en compte des besoins des PME. Une « discrimination positive » en faveur des PME peut aussi avoir de graves inconvénients du point de la dynamique économique en les incitant à ne pas dépasser certains seuils leur ouvrant droit à une aide particulière, ou à se scinder pour des raisons purement tactiques

dès que le seuil est atteint. Toutefois, et comme le démontre le rapport, il est clair que la volonté politique de poursuivre et de développer ces programmes est forte, et les expériences issues de leur mise en œuvre commencent à s'accumuler.

---

#### *Variabilité des approches organisationnelles*

---

Les approches organisationnelles de la politique de simplification administrative varient considérablement d'un pays à l'autre. Le rapport classe les différentes unités et les différents organismes en quatre catégories : les « organismes à vocation spécifique », les « Agences de simplification administrative », les « Agences de réforme de la réglementation » et les « commissions externes », et analyse leurs avantages et inconvénients respectifs.

Les organismes à vocation spécifique sont largement utilisés, le plus souvent dans le but d'améliorer la réglementation administrative pour les activités industrielles et commerciales et pour les PME. Les Agences de simplification administrative (qui ont pour mission de promouvoir la simplification administrative) sont moins répandues, et souvent utilisées lorsque la simplification administrative est considérée comme un domaine d'action relativement indépendant et de haute priorité, qui n'est pas nécessairement fortement lié ni subordonné au programme général de réforme réglementaire. La base institutionnelle des deux approches est gage de visibilité et d'impulsion, et peut contribuer à attirer les ressources et l'expertise nécessaires.

L'utilisation et le succès des groupes consultatifs externes dépendent, et cela n'est guère surprenant, du degré de soutien et de volontarisme politique dont bénéficient les avis du groupe concerné au sein du gouvernement. Des groupes de travail sont souvent mis en place pour atténuer l'élément de confrontation qui marquait de précédentes tentatives en ce sens, et déléguer la responsabilité principale de la simplification administrative aux ministères.

---

#### *L'« attractivité » de la simplification administrative risque de fausser le programme de réforme réglementaire*

---

Du point de vue des autorités chargées de la réforme de la réglementation, la simplification administrative peut souvent être une approche commode et pragmatique. Inscrire la simplification administrative dans les politiques de réforme administrative du gouvernement peut générer d'importants avantages. La simplification administrative est souvent considérée comme bénéfique pour tous les intéressés et susceptible de mobiliser les citoyens et les entreprises (en particulier les PME) en faveur de la réforme. En l'absence d'opposition concertée d'intérêts sectoriels, la simplification administrative est donc souvent utilisée comme un levier important pour d'autres réformes administratives. De plus, des résultats tangibles peuvent être obtenus dans des délais relativement brefs correspondant au cycle politique.

Cependant, du fait de son attractivité, la simplification administrative risque d'accaparer l'énergie des réformateurs en les détournant de programmes plus vastes et plus rigoureux de qualité de la réglementation. Le rapport suggère que le meilleur moyen de développer la simplification administrative et d'en définir les priorités peut être de l'intégrer à un programme plus vaste de qualité administrative.

1

## **Rapport de synthèse : la simplification administrative dans les pays de l'OCDE**

*Les pouvoirs publics s'efforcent de plus en plus de simplifier et d'alléger les formalités administratives imposées aux particuliers et aux entreprises. On examinera dans ce rapport un ensemble d'instruments et de pratiques couramment utilisés comme les guichets uniques (physiques ou électroniques), la simplification des procédures d'autorisation, la fixation de délais de prise de décision, l'assistance aux petites et moyennes entreprises pour l'application des réglementations, les méthodes de mesure des charges administratives, les approches organisationnelles et structurelles de la simplification administrative et l'utilisation des mécanismes reposant sur les TI. Dans de nombreux domaines, ces instruments se traduisent par des stratégies nouvelles et plus efficaces de simplification administrative. A cet égard, l'approche de la réglementation administrative adoptée par de nombreux gouvernements pourrait bientôt permettre de passer de la bureaucratie paperassière à la bureaucratie intelligente.*

## Introduction

### **L'importance de la réglementation administrative**

Les formalités administratives jouent un grand rôle dans les décisions prises par les pouvoirs publics dans de nombreux domaines comme la fiscalité, la sécurité et la protection de l'environnement. La réglementation administrative est l'une des trois grandes catégories de réglementation utilisées par les administrations pour promouvoir le bien-être économique et social (voir l'encadré 1.1). De manière générale, les réglementations administratives visent à obtenir les informations dont les administrations ont besoin pour mettre en œuvre certains objectifs réglementaires, y compris le contrôle de la conformité à ces réglementations. La réglementation administrative peut également être bénéfique pour les entreprises, en créant des structures de marché grâce auxquelles les transactions commerciales peuvent avoir lieu dans un cadre propice à la concurrence et à faible coût. L'expérience des pays de l'OCDE montre que les réformes de la réglementation administrative – telles que l'abrogation de réglementations administratives en raison d'une déréglementation – peuvent utilement favoriser l'efficacité et l'innovation dans certains secteurs, renforcer la flexibilité macroéconomique et la croissance potentielle et améliorer les choix et le bien-être des consommateurs.

#### Encadré 1.1. **Qu'entend-on par réglementation ?**

Dans les travaux de l'OCDE, le terme « réglementation » désigne les divers instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. Il existe trois catégories de réglementations :

- Les **réglementations économiques**, qui influent directement sur les décisions des agents économiques telles que la fixation des prix, la concurrence, l'entrée sur le **marché** ou la sortie du marché.
- Les **réglementations sociales**, qui protègent des valeurs comme la santé, la sécurité, l'environnement et la cohésion sociale.
- Les **réglementations administratives**, qui recouvrent les formalités administratives au moyen desquelles les pouvoirs publics recueillent des informations et interviennent dans les décisions économiques individuelles.

Source: OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.

La réglementation administrative risque toutefois d'entraver l'innovation ou de créer des barrières inutiles au commerce, à l'investissement et à l'efficacité économique, voire à la légitimité de l'action réglementaire. La réglementation étant devenue plus complexe et plus gourmande en informations, de nombreux coûts en découlant retombent sur les citoyens et les entreprises, astreints à remplir des formulaires, demander des autorisations, communiquer des informations, effectuer des déclarations et conserver des

archives. Dans certains cas, les pratiques administratives sont devenues lourdes et inadaptées, générant des charges administratives inutiles – la « paperasserie » administrative. Les nombreuses réglementations et formalités administratives émanant de multiples institutions et niveaux d'administration ont pour effet au total de rendre les entreprises moins réactives, de détourner les ressources des investissements productifs, de réduire la transparence et la responsabilité, d'empêcher l'entrée sur les marchés, de freiner l'innovation et la création d'emplois et de décourager l'esprit d'entreprise.

La réglementation administrative comporte des coûts directs et des coûts indirects. Les coûts directs des formalités administratives correspondent au temps et à l'argent qui doivent y être consacrés. Les coûts indirects ou dynamiques se manifestent lorsque la réglementation (administrative) réduit la productivité et l'innovation des entreprises. Le nombre et la complexité des formalités administratives comptent parmi les griefs les plus fréquents des particuliers et des entreprises dans les pays de l'OCDE. Ne pas prendre en compte ces griefs peut avoir enfin un impact plus large sur l'autorité réglementaire de l'État. Si les charges administratives sont jugées déraisonnables, le taux de respect des obligations réglementaires diminuera et, partant, le niveau général de respect du droit. Cette dynamique nuit à l'efficacité de la réglementation, considérée comme un moyen d'atteindre les objectifs des politiques mises en œuvre.

Conscients de ces défis, les pouvoirs publics ont, au cours des deux dernières décennies, consacré davantage d'efforts croissants au réexamen et à la simplification de la réglementation administrative. Les mesures prises pour améliorer l'efficacité des opérations avec les particuliers et les entreprises ont notamment consisté à supprimer des dispositions obsolètes ou contradictoires, à améliorer les directives en matière de réglementation administrative et à introduire de nouveaux instruments pour réduire et mesurer l'impact de la réglementation administrative.

Le présent rapport examine les politiques, instruments et méthodes utilisés par les pays membres de l'OCDE pour simplifier la réglementation administrative imposée aux entreprises, aux particuliers et au secteur public. Le but est de fournir aux responsables une vue d'ensemble des enseignements à tirer et des méthodes les plus prometteuses pouvant servir d'exemple dans la mise en œuvre et le développement des politiques de simplification administrative, dans les pays membres et non membres de l'OCDE. Le rapport examine, dans le détail, une série d'instruments et de méthodes communément utilisés, à savoir :

- les guichets uniques (physiques et électroniques) ;
- la simplification des procédures d'autorisation ;
- les délais impératifs de prise de décision ;
- l'aide aux petites et moyennes entreprises pour la mise en œuvre de la réglementation ;
- les méthodes d'évaluation des charges administratives ;
- les approches organisationnelles et structurelles à la simplification administrative et, plus généralement ;
- l'utilisation des solutions TI, c'est-à-dire les portails et bases de données sur le Web.

Comme on le verra dans le présent rapport, une pensée innovante et la technologie conduisent, dans de nombreux domaines, à des approches nouvelles et plus efficaces de la réglementation administrative.

Dans le présent rapport, l'expression « simplification administrative » se réfère aux politiques, instruments et méthodes destinés à simplifier et alléger les charges administratives pesant sur les entreprises, les particuliers et le secteur public. L'approche analytique du rapport consiste à examiner la simplification administrative sous l'angle des activités visant à améliorer la gestion, de la part des administrations, des obligations d'information qu'elles imposent aux entreprises, aux particuliers et au secteur public. Une meilleure gestion des demandes d'informations des administrations peut avoir d'importants effets économiques parce qu'elle fait gagner du temps et de l'argent à ceux auxquelles s'applique la réglementation et parce qu'elle aboutit à une meilleure allocation des ressources. Elle peut avoir d'autres effets ou être motivée par d'autres objectifs tels qu'une plus grande transparence et une plus grande responsabilisation des autorités administratives.

La simplification administrative repose essentiellement, dans les pays de l'OCDE, sur le souci d'améliorer le rapport coût-efficacité de la réglementation administrative. Mais, comme on le verra dans ce rapport, un grand nombre des instruments et méthodes utilisés pour améliorer le rapport coût-efficacité de la réglementation administrative se traduisent par des mesures destinées à accroître la transparence et la responsabilité ou s'appuient sur ce type de mesures.

La simplification administrative peut être considérée comme l'ensemble des politiques et instruments utilisés pour faciliter la gestion, par les administrations, des demandes d'informations dans trois domaines :

- *Diffusion des informations*, en faisant en sorte que les groupes cibles concernés puissent avoir accès aux informations sur la réglementation facilement et efficacement.
- *Aspects transactionnels*, en permettant et facilitant les échanges d'informations réglementaires entre les autorités, d'une part, et les entreprises et les particuliers, d'autre part, par exemple lorsqu'il s'agit d'obtenir une autorisation pour la création d'une entreprise, d'établir une déclaration d'impôt ou de renouveler un permis de conduire.
- *Stockage d'informations*, en mettant en place les instruments nécessaires de stockage et d'échange des informations qu'exigent les réglementations administratives et autres.

### **Simplification administrative et politique de qualité de la réglementation**

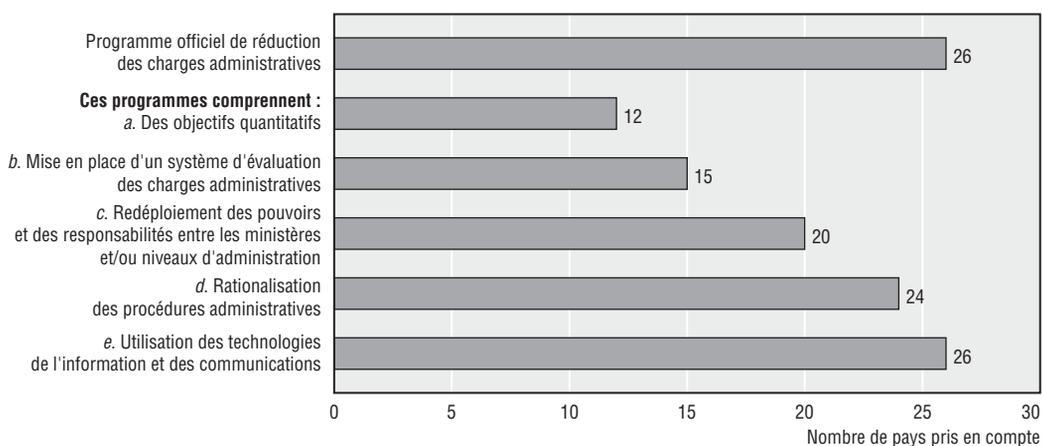
La simplification administrative fait de plus en plus partie intégrante des politiques de réforme de la réglementation. Elle est considérée aujourd'hui, par de nombreux gouvernements, comme un facteur essentiel de la qualité de la réglementation.

Cela est dû notamment à la plus grande complexité de la réglementation – et donc fréquemment aux coûts qui en découlent. Mais cela tient également à l'amélioration et au développement de nouveaux outils, notamment ceux fondés sur les TI, qui offrent de nouvelles possibilités de cohérence et d'efficacité accrues dans les interactions réglementaires entre l'administration et les administrés.

Le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation* a recommandé aux administrations de réduire les procédures et formalités administratives parmi d'autres éléments d'un ensemble intégré de neuf stratégies destinées à améliorer la qualité de la réglementation<sup>1</sup>. Cette recommandation reconnaît que les instruments nouveaux ou améliorés – en particulier ceux fondés sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) – rendent la réglementation moins coûteuse.

Presque tous les pays de l'OCDE se sont engagés dans des programmes axés sur la réduction des coûts de transaction liés à la mise en œuvre des réglementations. Les programmes destinés à simplifier les réglementations administratives sont probablement les plus répandus. En 2000, 26 des 28 pays membres de l'OCDE étudiés ont déclaré avoir un programme public visant à réduire les charges administratives. Le graphique 1.1 illustre quelques unes des principales caractéristiques de ces programmes. Les technologies de l'information et de la communication sont, et de loin, les mesures les plus répandues : chaque pays appliquant un programme de simplification administrative y recourt. En outre, l'enquête montre que les programmes de simplification administrative incluent la « rationalisation des procédures administratives », c'est-à-dire une réorganisation des processus, et le « redéploiement des pouvoirs entre ministères et/ou niveaux de gouvernement ». En revanche, la mesure des charges existantes et l'établissement d'objectifs spécifiques sont des instruments moins largement employés : dans près de la moitié des pays étudiés, les programmes de simplification administrative sont appliqués sans aucun système de mesure effective des charges administratives. Seuls douze des vingt-huit pays étudiés fixent des objectifs quantitatifs à leur réduction des charges administratives.

Graphique 1.1. **Aspects des stratégies des pays membres de l'OCDE destinées à réduire les charges administratives (28 pays)**



Source : PUMA/OCDE (2000/2001), *Réponses à l'enquête sur les capacités réglementaires dans les pays de l'OCDE*, Paris.

De nombreuses études, notamment certaines menées par l'OCDE, montrent que les petites entreprises sont affectées de manière disproportionnée par les formalités administratives<sup>2</sup>. Il est inévitable que la charge *proportionnelle* des formalités administratives soit plus lourde pour les PME du fait des coûts fixes forcément élevés que comportent ces formalités. Sur le plan de la concurrence, les entreprises les plus petites risquent d'être moins aptes à absorber les dépenses non productives parce qu'elles ont un chiffre d'affaires plus faible pour faire face aux augmentations de coûts fixes et disposent de ressources de gestion moins importantes que les grandes sociétés. De nombreux gouvernements des pays membres de l'OCDE considèrent que les PME jouent un rôle particulier dans la croissance économique, en assurant une grande partie des nouveaux

emplois et en contribuant largement à l'innovation. De ce fait, les PME sont souvent l'une des principales cibles des activités de simplification administrative.

### **Données et études par pays à l'appui du rapport**

Le présent rapport se fonde sur plusieurs sources. Premièrement, il s'appuie sur les exemples et expériences tirés de sept études nationales concernant : l'Australie, la France, les Pays-Bas, le Mexique, la Corée, le Royaume-Uni et les États-Unis. Ces études – réalisées en 2001 et 2002 – sont présentées dans la deuxième partie du rapport.

Deuxièmement, une réunion d'experts qui a eu lieu au siège de l'OCDE à Paris les 18 et 19 octobre 2001, a procédé à un échange de vues sur les versions provisoires de ces rapports et les a complétées grâce aux enseignements tirés par d'autres pays membres. Cette réunion a rassemblé des experts venant de 21 pays membres de l'OCDE<sup>3</sup>. Enfin, le rapport tire parti de l'ensemble des 18 études par pays de la réforme de la réglementation dans les pays membres de l'OCDE réalisées à ce jour dans le cadre du Programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation<sup>4</sup>.

La prise en compte des pratiques des pays n'est évidemment pas complète, étant donné l'utilisation de multiples méthodes dans les pays membres de l'OCDE. Le choix des exemples découle forcément, dans une certaine mesure, des priorités du rapporteur du pays et de la sélection des bonnes pratiques du pays concerné.

## **Solutions TI destinées à réduire les charges administratives**

### **Introduction**

Le recours aux innovations des technologies de l'information (TI) a été l'une des forces motrices des programmes de simplification administrative dans la plupart des pays de l'OCDE. Les études par pays confirment que l'exploitation des TI dans le cadre des opérations au sein des organes de l'administration et entre eux, et entre l'administration et les administrés, est probablement le principal élément favorisant la mise en place de la simplification administrative et ce dans trois domaines fondamentaux :

- l'exploitation de systèmes complexes dans les organismes administratifs, tels que ceux liés à la protection sociale, à la fiscalité et à la délivrance d'autorisations ;
- l'interconnexion entre les organismes administratifs ;
- l'amélioration de l'interface entre l'administration et les administrés.

Les stratégies de simplification administrative basées sur des instruments TI sont nombreuses. La majeure partie des progrès réalisés grâce à l'introduction et au développement de ces stratégies peut être constatée sur les sites Web des organismes administratifs, ces sites s'étant multipliés au cours des dernières années. Voici quelques-unes des utilisations les plus importantes des TI qui ont été développées sur support électronique :

- stockage, compilation et fourniture d'informations ;
- accès aux réglementations codifiées ;
- communication au sein des ministères et entre eux, et entre les différentes circonscriptions administratives (intranets) ;
- dépôt et traitement des demandes et autres opérations en ligne ;
- compilation et publication de statistiques ;

- attribution de numéros d'identification aux entreprises ;
- collecte de données par l'administration auprès des entreprises, sans implication active des entreprises ;
- rationalisation des marchés publics.

Cette section traite des principaux aspects des programmes TI des pays axés sur la simplification administrative. Certaines de ces techniques sont détaillées dans d'autres sections du présent rapport (par exemple, les guichets uniques, les méthodes d'évaluation des charges administratives et la simplification des autorisations)<sup>5</sup>.

### **Pratiques et expériences**

*Projets d'administration électronique.* Les projets visant à promouvoir « l'administration électronique » et portant sur l'ensemble du secteur public sont aujourd'hui nombreux. Les projets d'administration électronique sont des stratégies globales pour l'application cohérente et coordonnée des TI dans l'ensemble du secteur public. Les principaux éléments de ces projets sont les suivants : a) développer la convivialité en facilitant l'accès du public aux administrations via l'Internet ; b) moderniser les activités du secteur public en mettant les administrations en ligne, dans un souci d'efficacité et d'amélioration des performances ; et c) intensifier l'immédiateté et l'efficacité de la communication entre administrations, par exemple à travers le développement d'un « Intranet » sécurisé.

Ces objectifs des projets d'administration électronique sont étroitement alignés sur ceux de la simplification administrative et les confortent. En réalité, un grand nombre des activités déployées dans le cadre de ces projets poursuivent un programme de simplification administrative. Les mesures de simplification administrative font de plus en plus souvent partie intégrante, explicitement, des projets d'administration électronique des gouvernements, dont elles représentent un volet essentiel. Les systèmes d'administration électronique permettent une simplification administrative à travers la création de services administratifs mieux intégrés et un meilleur accès aux informations et aux services. Voici deux exemples de stratégies d'administration électronique :

- Les priorités stratégiques de l'**Australie** en matière d'administration électronique couvrent trois grands champs de la simplification administrative : faire en sorte que les organismes administratifs tirent pleinement profit des opportunités offertes par l'Internet ; faciliter la mise en place d'outils tels que l'authentification, les normes de métadonnées, la publication et la conservation des archives par voie électronique, l'accès, la confidentialité et la sécurité, et la fourniture de services interorganismes<sup>6</sup>. L'accent est mis sur l'intégration et l'accessibilité accrues des services, sur l'amélioration de la qualité des services, pour être plus à l'écoute des besoins des clients, et sur l'efficacité des services administratifs par rapport à leur coût.
- En **France**, la Commission pour les Simplifications administratives (COSA) prête son concours depuis 1998 pour le développement des services publics en ligne et le contenu des services offerts. Une nouvelle Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration (ATICA) est chargée d'assurer une assistance technique à l'introduction des nouvelles applications TI dans les administrations. En outre, un club de Webmasters de sites Web publics a été créé en France et un site Web externe a été mis en place pour permettre l'échange d'informations, le partage d'expériences et la mise en commun des meilleures pratiques.

*Portails centralisés de l'administration.* Dans le même esprit, de nombreux projets d'administration électronique comportent la création de portails d'information centralisés de l'administration. Il s'agit essentiellement de mettre en place un portail grâce auquel le citoyen ou l'entrepreneur peut trouver toutes les informations administratives nécessaires et, le cas échéant, effectuer un large éventail d'opérations avec l'administration. Dans les versions les plus sophistiquées de ces portails, ces opérations sont simplifiées par des innovations telles que les formulaires remplis automatiquement grâce aux informations dont dispose déjà l'administration sur l'entreprise. Par ailleurs, les entrepreneurs sont également informés, de manière proactive, des services fournis et de leurs obligations. Un autre avantage de ce système réside en ce que certains types d'informations peuvent être communiqués une seule fois pour toutes. Voici quelques exemples :

- Aux **États-Unis**, *FirstGov.gov* est le portail officiel pour toutes les informations administratives. Il regroupe 20 000 sites Web administratifs par thème ou catégorie de clients. Ce site aide les clients à trouver les coordonnées de l'administration compétente et à traiter avec elle en ligne, par téléphone, par courrier ou en personne. Sur la page d'accueil, les usagers peuvent choisir parmi trois grands portails – citoyens, entreprises et fonctionnaires.
- La carte d'orientation de la **Corée** pour les formalités administratives répertorie, de manière systématique, plus de 4 000 types de dossiers administratifs sur un portail englobant l'ensemble de l'administration. Selon une enquête réalisée par la ville de Séoul, 84.3 % des 1 245 personnes interrogées ont répondu que le système en ligne de suivi des dossiers contribue à plus de transparence et 72.3 % qu'il leur donne satisfaction. Le portail est en cours de développement et le gouvernement prévoit une économie de 1 200 milliards de wons (USD 91.7 millions) sur les coûts annuels lorsque le système sera entièrement en place.
- En **France**, la fourniture de services en ligne a été rendue possible par l'introduction d'un portail national en octobre 2000, lequel permet l'accès en ligne aux formulaires administratifs (avec 1 000 formulaires disponibles sur un total de 1 600). D'ici 2005, les services publics devraient être généralement accessibles en ligne. En 2000, 2.5 millions de personnes ont pu calculer en ligne leur impôt sur le revenu. Cinq millions de dossiers de sécurité sociale sont désormais échangés chaque semaine sur le réseau de la sécurité sociale qui relie les membres du corps médical aux caisses de sécurité sociale.

*Portails spécialisés.* Des portails plus spécialisés sont utilisés dans de nombreux pays. Ils diffèrent des portails généraux décrits ci-dessus en ce qu'ils ont pour but d'apporter une aide à des catégories spécifiques de « clients » des administrations. Il s'agit généralement des petites entreprises et, dans certains cas, des entreprises exerçant une activité dans un secteur particulier. Ces portails spécialisés sont le plus souvent étroitement liés à un portail administratif centralisé (voir ci-dessus), qu'ils complètent. Ainsi, ils se situent dans la logique des portails centralisés, en l'appliquant à certaines catégories d'administrés. Voici quelques exemples de ces portails spécialisés :

- Au **Danemark**, le portail du gouvernement *indberetning.dk* donne une vue d'ensemble de toutes les obligations de déclaration à la charge des entreprises. Ce portail sert également de plate-forme de communication effective des informations. Il comporte un ensemble de mécanismes de gestion de l'information grâce auxquels les entreprises peuvent déterminer, individualiser et remplir leurs obligations de déclaration. Un

service d'aide fondé sur le profil spécifique des entreprises donne des renseignements sur les obligations d'information lorsqu'un changement intervient dans l'entreprise.

- Le **Business Entry Point (BEP)** de l'**Australie** est un autre exemple de portail spécialisé qui fournit des informations, avec des liens et dans un format convivial, sur un grand nombre de sujets dont la fiscalité, l'emploi, la planification et le financement des entreprises, les relations du travail, les pensions de retraite et l'importation ou l'exportation.
- Alors que le portail australien s'adresse à toutes les entreprises utilisatrices, il en existe d'autres versions plus spécialisées. A titre d'exemple, le système *Operational and Administrative System for Import Support (OASIS)* de la *Food and Drug Administration (FDA)* des **États-Unis** concerne les importateurs de produits alimentaires, médicaments, cosmétiques et appareils médicaux aux États-Unis. Le système OASIS a été développé en réponse aux problèmes posés par les importations de denrées périssables, notamment du fait de l'existence d'un système d'autorisation manuelle qui entraînait souvent des retards de plusieurs jours. Avec OASIS, les importateurs présentent les documents sur support électronique, lesquels sont examinés rapidement sur PC par les fonctionnaires de la FDA. La FDA envoie ses décisions d'admissibilité aux importateurs dans un délai de quelques minutes. 85 % des expéditions sont désormais traités sans support papier. OASIS permet de traiter les importations de manière cohérente à travers tout le pays. Selon une étude de Booz, Allen and Hamilton, le secteur des importations pourra économiser au moins USD 1.2 milliard, sur une période de sept ans, grâce à OASIS.
- En **Belgique**, un « portail de sécurité sociale » dispense des informations sur la législation sociale et les demandes d'inscriptions en ligne (pour les ouvertures de chantiers de construction, les déclarations d'embauche, etc.) ainsi que sur les méthodes de calcul des cotisations de sécurité sociale des entreprises, exemples à l'appui. La possibilité de faire des déclarations d'embauche en ligne a considérablement réduit les charges administratives des entreprises belges.
- Aux **États-Unis**, un récent rapport sur l'administration électronique a donné bien d'autres exemples de l'utilisation productive des sites Web administratifs conçus à l'intention des citoyens. L'un des exemples cités était celui des étudiants qui ont rempli, l'an dernier, plus de deux millions de demandes de bourses via le service en ligne du ministère américain de l'Éducation. Deux études indépendantes sur l'administration en ligne ont tout récemment souligné la popularité croissante des sites Web de l'administration. Elles montrent que 51 % des Américains ont visité un site administratif (en 2001). La plupart de ces visiteurs (80 %) se sont déclarés satisfaits de ce qu'ils trouvent sur ces sites et 49 % ont répondu que l'Internet avait amélioré leurs relations avec le gouvernement fédéral.

*Registres de formalités sur Internet.* Les TI ont permis aux administrations d'utiliser l'Internet comme plate-forme pour les registres de formalités imposées aux particuliers et aux entreprises. Cet outil propose en ligne tous les formulaires nécessaires. En voici quelques exemples :

- Le **Mexique** a ouvert sur l'Internet un « Registre fédéral des formalités et services », qui comporte les principales formalités imposées par les ministères et autres organismes fédéraux aux citoyens et aux entreprises. Le registre permet aux usagers d'obtenir en ligne tous les formulaires nécessaires aux entreprises et d'accomplir certaines formalités en ligne pour le ministère de l'Économie. Il existe également un service

d'assistance aux usagers. Le système comporte plus de 3 400 rubriques ainsi que des liens avec un certain nombre de registres de formalités publiques et avec des informations nationales et internationales sur l'amélioration de la réglementation.

- En **Espagne**, un examen de toutes les formalités administratives a été engagé en 1992 et a donné lieu à la publication d'un premier inventaire des formalités en 1995. Il a ensuite été mis à jour et diffusé sur l'Internet en 1997. L'inventaire actuel classe les formalités en différentes catégories et fournit des informations sur les objectifs des formalités, leur base juridique, l'unité administrative responsable et les délais de réponse ainsi que les conséquences d'un défaut de réponse. Les améliorations prévues dans l'avenir concerneront les capacités de recherche et la publication d'un guide pour le repérage des formalités.
- En **Grèce**, le programme ARIADNE a été introduit, au départ, pour faciliter l'accès à l'information des résidents des îles de la Mer Égée. Auparavant, l'obtention et le dépôt des formulaires administratifs pouvaient prendre au moins deux jours ou plus, étant donné que les administrés devaient se rendre sur l'île du siège de la préfecture. L'idée était d'utiliser l'Internet pour l'obtention et le dépôt des formulaires administratifs requis pour l'attribution d'autorisations ou permis. Ce programme a nécessité la refonte de plus de 300 formulaires de demande et la mise en place des nouveaux formulaires sur l'Internet. A la fin de 2000, il couvrait tous les documents dont les citoyens pouvaient avoir besoin dans toute la Grèce pour les demandes administratives. Le programme fonctionne désormais dans toutes les communes des îles de la mer Égée, avec accès possible de tous les citoyens qui ne disposent pas de connexion Internet. L'utilité incontestable de cette facilité pour les îles a suscité un intérêt pour la fourniture d'un accès analogue aux personnes résidant sur le continent et le programme a été étendu à d'autres régions de la Grèce.

*Opérations administratives sur l'Internet.* Dans certains cas, les registres électroniques permettent également aux utilisateurs d'accomplir tout ou partie des formalités administratives électroniquement. Avec ces initiatives, on va plus loin dans la logique du traitement des autorisations, puisqu'on ne se borne pas à fournir des informations, mais on met en place un centre ou un guichet unique pour la délivrance des autorisations. Une utilisation perfectionnée de l'Internet pour les opérations administratives consiste à informatiser et rationaliser les démarches relatives aux demandes d'autorisation des entreprises et la délivrance de ces autorisations, et ce grâce à un guichet unique pour une activité ou un secteur particulier.

- L'**Australie** met actuellement en œuvre un projet législatif à l'échelon national, en vue de la reconnaissance juridique des opérations réglementaires (demandes d'autorisation, renouvellement, etc.) réalisées sur l'Internet. Une autre initiative connexe porte sur le développement d'une technologie sécurisée de signature électronique. L'Australie a déjà mis en place deux versions expérimentales de ce système dénommé « Dispositif global d'autorisation » (BAP). Les versions expérimentales sur le Web ont jusqu'à présent porté sur un seul secteur – l'aquaculture. Une étude d'évaluation, réalisée dans le cadre du BAP de Tasmanie en 1999, a montré que le gain de temps dans la fourniture d'informations par les organismes administratifs aux demandeurs représentait 1 à 2 heures par demande.
- Les exemples venant des **États-Unis** incluent deux systèmes de « guichet unique d'autorisation » exploités par le ministère américain du Commerce : a) Le *National Marine*

*Fisheries Service Permit Shop* permet aux entreprises de réaliser des opérations en ligne avec les clients et partenaires, aussi bien pour les demandes entreprises/consommateurs que pour les demandes entreprises/entreprises ; et b) le *Simplified Network Application Process* (SNAP) est un système automatisé de demande d'autorisation au *Bureau of Export Administration* via l'Internet. Le SNAP est un service gratuit grâce auquel les exportateurs peuvent soumettre les demandes d'exportation et de réexportation, les demandes de classification de marchandises et les demandes d'exportation d'ordinateurs hautes performances au Bureau via l'Internet, en toute sécurité.

- Le système développé dans la ville de Séoul, **Corée**, constitue une bonne illustration du recours au traitement des demandes administratives via l'Internet. Les demandes des administrés sont formulées sur un site Internet où les demandeurs peuvent savoir si la demande a bien été reçue, qui s'en occupe, quand l'autorisation devrait être accordée et, si elle est refusée ou retournée, pour quelles raisons. Le système permet également aux citoyens de poser des questions ou faire directement des remarques au personnel responsable. Des guichets uniques ont été mis en place pour tous les services de demandes administratives assurés par tous les organismes administratifs coréens, qu'ils soient centraux ou régionaux. Ce concept a également été étendu par la création d'une « carte » des formalités que le citoyen est susceptible d'accomplir au cours de son existence. Cette « carte » classe les formalités dans l'optique du cycle de vie : naissance, inscription scolaire, exercice d'un emploi, service militaire, mariage, logement, immatriculation d'une automobile, retraite et décès.

*Réglementations en ligne.* La mise à disposition de bases de données législatives et réglementaires en ligne est étroitement liée aux registres de formalités en ligne. Cette tendance s'affirme progressivement dans l'ensemble de la zone de l'OCDE et est très développée dans de nombreux pays.

- Par exemple, en **Norvège** et au **Danemark**, le texte intégral de tous les textes législatifs et réglementaires est disponible sur des sites Web gratuits et facilement consultables. Ces bases de données comprennent généralement un ensemble de documents connexes tels que des projets de loi en cours d'examen au Parlement et une grande partie de la jurisprudence des juridictions supérieures.
- En **Belgique**, le *Moniteur belge* (journal officiel) est disponible sur l'Internet depuis une dizaine d'années. Toute la législation est accessible gratuitement en ligne, et le système d'archivage permet de remonter à 1945.
- Ces initiatives ont sensiblement accru la transparence du droit et, par conséquent, de l'administration. Elles ont en particulier permis aux entreprises de pouvoir bien mieux s'informer de leurs obligations légales notamment en garantissant une information à jour sur ces obligations. La possibilité de prendre connaissance de projets de lois et d'autres documents qui s'y rapportent améliore les mécanismes de consultation. Tous ces efforts ont une incidence potentielle sur l'allègement des charges et renforcent également un certain nombre d'autres valeurs importantes en termes de gouvernance, telles que la transparence et la responsabilité.

*Transferts automatiques d'informations standardisées par les entreprises à l'administration.* Les projets relatifs à la standardisation des données soumises à l'administration et à l'échange de données entre les entreprises et l'administration sont tout aussi essentiels du point de vue de la contribution des TI à la réduction des charges. Ces projets « d'échange de données informatisées » (EDI) visent à faciliter le transfert électronique direct des

données des entreprises aux autorités administratives. Un autre objectif est de réduire les données concernant les entreprises à leurs éléments de base, afin que chaque autorité administrative puisse disposer des données dont elle a besoin sans demandes d'informations faisant double-emploi.

- Aux **Pays-Bas**, par exemple, le fisc, la sécurité sociale et l'Office national des statistiques ont développé des normes communes pour la collecte de données relatives aux entreprises. En coopération avec les petites et moyennes entreprises participantes, des normes communes sont intégrées dans les systèmes comptables des entreprises, de telle sorte que les données dont ont besoin les trois organismes peuvent provenir directement des entreprises par un simple « clic ». Les autorités recueillent les données avec la participation des entreprises : elles sont autorisées à accéder aux systèmes de comptabilité des entreprises pour rassembler les informations dont elles ont besoin. En 1999, le gouvernement néerlandais a introduit un programme visant à mettre en œuvre un système amélioré d'échange de données entre les entreprises et les administrations (IDEA). Lorsque ce système sera totalement en place, les économies pouvant être réalisées grâce à lui pour le secteur du commerce de détail sont estimées à environ EUR 90 millions, ce qui représente environ 50 % de la charge administrative totale actuelle dans les domaines de la retenue à la source sur les salaires, de la sécurité sociale des salariés et des statistiques relatives aux salaires et au marché du travail.
- Le **Danemark** a également mis en place un dispositif d'échange de données informatisées (EDI) destiné à transférer automatiquement certaines informations entre les entreprises et l'administration. La première étape du programme a permis le traitement des informations comptables, notamment les déclarations d'impôt, les comptes annuels et certains renseignements statistiques, via l'EDI. La seconde étape du programme a mis l'accent sur les informations concernant les salariés, en particulier en matière d'impôts, de salaires et de droits à la retraite<sup>7</sup>.

*Numéro d'identification unique pour les entreprises.* L'attribution d'un numéro d'identification unique aux entreprises permet la création d'un système d'enregistrement des entreprises, afin que celles-ci n'aient besoin que d'un seul numéro d'identification dans tous leurs échanges avec l'administration. La mise en ligne d'un tel système rend possibles l'enregistrement électronique et la recherche du numéro d'identification d'une entreprise. On utilise aussi pour ces systèmes l'expression « registre unique d'entreprises » :

- Par exemple, l'**Australie** a mis en place l'*Australian Business Register (ABR)*, qui repose sur l'utilisation d'un numéro d'identification unique des entreprises, l'*Australian Business Number (ABN)*. L'ABN est conçu pour assurer un système d'enregistrement des entreprises tel que celles-ci n'aient besoin que d'un seul numéro d'identification dans tous leurs rapports avec l'administration. Les entreprises utilisent leur ABN pour effectuer un certain nombre d'opérations fiscales avec l'*Australian Tax Office (ATO)* et d'autres opérations. Désormais, étant donné que l'ABR est en ligne, l'enregistrement et la recherche électroniques des ABN sont possibles. De plus, le certificat de signature numérique ABN a été mis au point au niveau fédéral. L'ABR en ligne semble avoir été largement accepté par les entreprises, avec plus d'un demi-million de demandes par mois. Les avantages de ce système sont de trois ordres. Premièrement, grâce à l'ABR, les entreprises consacrent moins de temps et d'argent à l'exécution de leurs obligations fiscales et de leurs autres opérations administratives. Deuxièmement, les contrôles d'édition intégrés au processus de demande, combinés aux enregistrements

électroniques, entraînent des taux d'erreur bien réduits. Enfin, le niveau élevé d'enregistrement en ligne (60 % du total des enregistrements ABN) a réduit sensiblement les besoins en ressources de l'administration fiscale australienne.

- Aux **Pays-Bas**, cette technique est dénommée « Registre unique d'entreprises ». Ce registre a été développé par les quatre principaux usagers de données sur les entreprises – le ministère des Finances, les chambres de commerce, l'Institut national de sécurité sociale et l'Office central des statistiques. Il représente l'unique source de données de base relatives aux entreprises, aux travailleurs indépendants et aux autres organisations. Le principe est que les données ne doivent être communiquées qu'une seule fois à l'administration et qu'elles sont utilisées à différents titres.
- En **Belgique**, les différents registres répertoriant les sociétés (TVA, registre du commerce et des sociétés, sécurité sociale, etc.) ont été fusionnés dans un registre central. Ce registre doit servir de « carrefour » où convergeront toutes les demandes d'informations sur les entreprises et aux entreprises.
- En complément des registres centraux des entreprises, des certificats de signature numérique ont été introduits afin de simplifier et réduire les formalités d'identification des entreprises lorsqu'elles opèrent en ligne. En 2000 et 2001, par exemple, le Danemark, la France et les États-Unis ont adopté des systèmes permettant de reconnaître légalement la signature électronique et de garantir la sécurité de la transmission des informations.

*Marchés publics électroniques.* Les systèmes de marchés publics ont fortement tiré profit de l'avènement de l'Internet. Grâce à ces systèmes, les unités chargées des achats de l'administration peuvent établir les listes de leurs besoins en biens, services, locations et travaux publics sur l'Internet. Les fournisseurs peuvent ainsi repérer les opportunités, soumettre des offres et suivre ensuite l'ensemble de la procédure jusqu'à son achèvement, le tout par Internet. En voici quelques exemples :

- Le **Mexique** a créé, en 1996, le Système électronique de marchés publics (Compranet). Compranet assure une transparence accrue pour l'acquisition par le gouvernement de biens et services, les baux et les travaux publics. Il est jugé très positif en ce qu'il offre davantage de possibilités de participation des petites et moyennes entreprises aux marchés publics.
- L'**Italie** a mis en place un nouveau service centralisé pour les achats de biens et services des administrations de l'État. Le ministère de l'Économie et des Finances assume cette mission par l'intermédiaire d'une société publique (Consip S.p.A.), qui fixe les clauses des marchés. Les fournisseurs s'engagent à accepter les commandes émanant d'une seule structure administrative, via un système en ligne, [www.acquisti.tesoro.it](http://www.acquisti.tesoro.it), qui enregistre actuellement une moyenne de 90 000 connexions par mois.
- En **Belgique**, un système entièrement informatisé de gestion des marchés publics est à la disposition de tout soumissionnaire potentiel (système électronique conjoint d'achats publics). Ce système a été à l'origine de l'informatisation des dossiers administratifs du gouvernement belge, qui permet d'évaluer les données exigées au moyen d'un moteur de messagerie universel reliant les administrations. Ce système a considérablement réduit les charges administratives supportées dans le cadre de la procédure de passation des marchés publics en Belgique.
- Le **Canada** a commencé à utiliser un service d'appel d'offres électronique en 1992/93. Son actuel Government Electronic Tendering Service (GETS) (Service électronique

d'appels d'offres publics) est en place depuis 1997. Le nombre d'organismes participants a augmenté en raison de l'inclusion du secteur MASH (municipalités, institutions universitaires, services sociaux et hôpitaux) dans l'Accord sur le commerce intérieur du Canada. En 2001, les organismes participants ont publié plus de 40 000 appels d'offres sur le GETS. Le gouvernement a réalisé des économies opérationnelles considérables, grâce à l'externalisation des fonctions de publicité et de distribution. Pour Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Agence centrale d'achats du gouvernement fédéral, ces économies se sont élevées à environ CAD 1.5 million (plus de USD 960 000) par an en ce qui concerne le poste photocopies et courrier, à environ CAD 2 millions par an pour le poste publicité par voie de presse et à CAD 1 million pour le poste des frais de mise en service. Les coûts du développement initial et de fonctionnement courant du système GETS ont été maintenus à un niveau minimal, car le gouvernement du Canada a externalisé le service. L'opérateur du système GETS récupère ses coûts en facturant des redevances d'utilisation<sup>8</sup>.

### **Conclusions et défis**

Il apparaît de plus en plus que les solutions TI sont les outils essentiels de la plupart des réformes visant à l'allégement des charges et à la simplification administrative dans les pays étudiés. Les progrès des TI rendent possible le transfert électronique de plus en plus sophistiqué d'un éventail croissant d'informations entre les organismes administratifs, les différents niveaux d'administration, l'administration et les citoyens et l'administration et les entreprises. Les programmes examinés ci-dessus concernent à la fois la diffusion d'informations et la réalisation d'opérations. La communication et l'édition en ligne d'informations essentielles relatives aux entreprises ont permis de réduire les coûts des entreprises et des administrations. En résumé, les TI offrent aux administrations un moyen d'alléger les charges administratives en facilitant l'accès des entreprises et des particuliers aux informations pertinentes et en améliorant l'efficacité et l'efficacité des procédures administratives.

L'utilisation des TI a fortement contribué à l'avancée du concept de guichet unique. L'augmentation de l'offre de services en ligne, à travers des portails généralistes ou spécialisés, n'obéit pas seulement à un souci de simplification administrative ; elle répond également aux impératifs de transparence et de responsabilité, principes fondamentaux dans l'optique de la bonne gouvernance. Ces portails peuvent donner lieu à des économies substantielles sur les coûts de recherche de l'information, aussi bien pour les citoyens que pour les entreprises, dans le cadre d'un large éventail d'opérations avec l'administration. De même, le traitement électronique de certaines opérations – par exemple le renouvellement de l'immatriculation d'un véhicule ou d'une autorisation d'exercice d'une entreprise – peut également contribuer à réduire les coûts de transaction d'origine réglementaire pour toutes les parties concernées. Ces portails peuvent être considérés dans une large mesure comme des initiatives de réduction des charges, les informations et les prescriptions étant présentées plus efficacement et à moindre coût grâce aux nouvelles technologies. Dans le même temps, le développement de systèmes rendant possibles les opérations en ligne peut souvent être un moyen de revoir et de simplifier les procédures elles-mêmes.

Une série de questions doit être prise en compte pour l'utilisation des TI en tant qu'outil de simplification administrative. Il est fondamental de conserver une perspective coûts-avantages. Cela signifie que les gains identifiés, y compris les gains réalisés par les

usagers des services, doivent être comparés aux coûts de développement et surtout aux coûts d'entretien des solutions utilisées pour mettre en œuvre les initiatives fondées sur les TI. Sur ce point, la nécessité d'une évaluation et d'une mise à jour continues des moyens techniques utilisés et du contenu même est trop souvent négligée. A cet égard, les programmes doivent être axés sur le client. Cela peut exiger de recourir à des « boucles de rétroaction », pour s'assurer que le programme TI sera évalué et modifié de façon à répondre au mieux aux besoins des usagers. Une forte impulsion est nécessaire pour obtenir l'ancrage stratégique indispensable et encourager l'adoption d'approches cohérentes au sein de l'administration, en parvenant à une interopérabilité maximale des dispositifs créés. Quelles sont les modalités optimales d'une telle impulsion ? Cette question est controversée. Enfin, la confidentialité, la sécurité et l'archivage évoluent rapidement et méritent beaucoup d'attention.

Par ailleurs, l'utilisation croissante et le rôle de plus en plus grand des TI dans les relations administration-entreprises et administration-citoyens risque de créer des problèmes de « fracture numérique ». Certaines entreprises (par exemple les PME) ou certains citoyens peuvent éprouver plus de difficultés à avoir accès aux services administratifs électroniques, voire être dans l'impossibilité d'y avoir accès. A cet égard, il est probable que l'administration fondée sur les TI renforce les clivages économiques et sociaux entre les entreprises et entre les citoyens.

En outre, il est de plus en plus admis que l'utilisation des TI nécessite ou favorise souvent de profonds changements dans l'organisation de l'administration et ses modes de travail. Ainsi, l'introduction de services en ligne intégrés imposera une réévaluation des processus et modes de travail au sein de tous les organismes administratifs concernés. Cela signifie, d'une part, que s'engager dans des actions fondées sur les TI risque d'avoir des conséquences plus larges pour l'activité des administrations publiques ; ces programmes génèrent fréquemment des tâches plus vastes et plus ambitieuses que ne le supposaient les objectifs fixés au départ. D'autre part, la mise en œuvre d'initiatives TI implique nécessairement un examen minutieux des processus et procédures en vigueur. La détermination des besoins est une condition fondamentale pour pouvoir les rendre accessibles via les nouveaux canaux. Des redondances et doubles emplois seront alors probablement identifiés et de meilleures solutions pour atteindre les objectifs fixés devraient se faire jour. Ainsi, la réorganisation administrative devrait-elle également mieux répondre aux besoins des citoyens et des entreprises. Les méthodes TI destinées à réduire les charges administratives peuvent être considérées non seulement comme un instrument d'allègement des charges dans le cadre des dispositifs administratifs existants, mais aussi comme le véritable moteur de la simplification de la réglementation administrative elle-même.

Enfin, la mise à disposition de formulaires et de procédures sur l'Internet a eu dans de nombreux pays un effet secondaire intéressant et souvent imprévu. La possibilité de consulter immédiatement sur l'Internet des formulaires exagérément bureaucratiques exigeant des informations de manière peu claire ou redondante a souvent suscité des réactions négatives de la part des usagers et des médias, obligeant l'autorité émettrice à simplifier les formulaires en cause. Conscients de ce phénomène, les organismes initiateurs des programmes de simplification administrative ont parfois utilisé des stratégies « vexatoires », en diffusant les mauvais formulaires et les mauvaises procédures sur l'Internet, afin de forcer la main aux réformateurs trop frileux.

Bien évidemment, l'utilisation accrue des TI ne garantit pas, à elle seule, que les changements positifs de l'organisation et de la réglementation administrative évoqués ci-dessus se produiront. Les effets dépendront également de la vigueur des politiques mises en œuvre pour mettre en place une administration électronique. Il reste encore à confirmer matériellement comment les TI et les programmes d'administration électronique peuvent conduire à une réforme législative et réglementaire, et à établir que les réformes mues par l'électronique ne seront ni confinées à l'environnement juridique existant, ni contraintes par cet environnement.

## **Guichets uniques physiques pour les particuliers et les entreprises**

### **Introduction**

Les guichets uniques peuvent être généralement définis comme des bureaux où les demandeurs et autres personnes concernées par les services administratifs peuvent obtenir toutes les informations nécessaires à leur demande en un lieu unique. Ils sont souvent désignés par les termes suivants : « guichet de services », « guichet unique » ou « kiosque d'information ».

Les guichets uniques sont essentiellement conçus pour fournir des services intégrés et homogènes avec le nombre minimum possible de points de contact, et aussi accessibles que possible, pour les clients. Les guichets uniques ont pour objet d'assurer des économies substantielles dans la recherche de l'information et les coûts de transaction pour les usagers, et ce pour un large éventail d'opérations administratives. Outre les économies directes en termes de coût et de temps pour les demandeurs, les gains concernent également l'administration et son personnel. D'autres avantages peuvent également être constatés en termes de responsabilité et d'objectivité, et la prise de décision est aussi proche que possible des citoyens et des entreprises. Le concept de guichet unique remédie également aux situations de « monopole informationnel », lorsque les organismes administratifs peuvent faire de la rétention d'informations à l'égard des citoyens et des entreprises ou empêcher un accès égal à l'information.

Au fur et à mesure de l'expérience acquise avec les guichets uniques et des progrès de la technologie, les services fournis se sont développés. Les usagers des guichets uniques peuvent obtenir des informations sur les lois, règlements, codes de conduite ou autres documents et des renseignements sur les autorisations et permis requis par les différents niveaux d'administration. Les mécanismes de délivrance ont également évolué, en passant des méthodes traditionnelles, telles que les entretiens en face-à-face, le téléphone et le courrier, à l'utilisation d'instruments TI tels que les portails Web, les CD-ROM, les kiosques d'information ou les distributeurs automatiques. De plus en plus, différents mécanismes s'intègrent comme autant d'éléments d'une stratégie globale de service à l'utilisateur, et tous ces éléments bénéficient des récents progrès des TI. La présente section est consacrée plus particulièrement aux guichets uniques « physiques ». Les guichets uniques électroniques, par exemple, sous forme de portails de recherche d'informations pour l'ensemble de l'administration, ont été examinés à la section précédente du présent rapport.

### **Pratiques et expériences**

Les guichets uniques sont destinés à aider les particuliers et les entreprises. Les services offerts aux particuliers et aux entreprises peuvent s'adresser à l'une ou l'autre de ces catégories mais, dans bien des cas, un guichet unique, tel qu'un bureau compétent

pour les déclarations des salaires et des revenus, peut servir les deux types de clients. Selon le champ des services offerts, les guichets uniques sont soit spécialisés, soit généraux. Les guichets uniques spécialisés diffèrent des guichets uniques généraux en ce qu'ils s'adressent à un sous-groupe particulier de « clients » des administrations. Malgré tout, les guichets uniques spécialisés sont souvent étroitement liés aux guichets généraux et peuvent en constituer une prolongation. Enfin, les guichets uniques peuvent être gérés par les autorités nationales, régionales ou locales, ou faire instaurer une certaine forme de coopération entre les organismes publics et les institutions privées telles que les entreprises ou les associations.

### **Guichets uniques pour les particuliers**

Les guichets uniques pour les particuliers datent du début des années 90. Dans de nombreux pays, les collectivités locales ont été les premiers fournisseurs de ces services, puis les administrations régionales et centrales ont mis elles aussi progressivement en place des guichets uniques. Les guichets uniques destinés aux particuliers concernent le plus souvent les formalités d'enregistrement, tels que les actes d'état civil ou l'immatriculation d'une automobile. Les déclarations des revenus, la sécurité sociale, les services sociaux et les services de santé sont souvent assurés par ces institutions. L'un des aspects fondamentaux de l'organisation des guichets uniques est de mettre l'accent sur la demande, sur ce que les citoyens attendent réellement de l'administration et sur l'approche la plus adéquate de leurs problèmes. Les services organisés autour des « événements de la vie » plutôt qu'autour des ministères chargés de ces problèmes sont désormais créés en nombre croissant.

- En Finlande et aux Pays-Bas, le gouvernement a mis en œuvre une politique explicite destinée à encourager la création et le développement de guichets uniques. Aux **Pays-Bas**, le gouvernement soutient activement les guichets de services intégrés depuis 1992, date à laquelle il a commencé à financer quatre centres pilotes de services administratifs. En 1996, le programme « Overheidsloket 2000 » (guichet public 2000) a été lancé. L'objectif de cette initiative a été de structurer la fourniture des services publics en fonction de la demande, et des projets ont été financés dans les domaines des formalités d'enregistrement, de l'action sociale et des autorisations d'urbanisme. En **Finlande**, les bureaux locaux de services administratifs font partie intégrante de la réforme des administrations publiques depuis 1993. Ces bureaux de services sont destinés, à terme, à devenir des centres pleinement intégrés de fourniture de services pour la plupart des services publics du pays.
- Des guichets uniques s'adressant à des groupes de citoyens plus ciblés, à savoir les étrangers séjournant dans le pays, ont vu le jour en **Hongrie** en janvier 2002. Ces bureaux donnent des informations et traitent les demandes relatives à tout type de document pouvant être demandé aux étrangers. Il s'agit des permis de séjour de courte et de longue durée, des permis de travail et des documents concernant la nationalité, ou simplement de la déclaration obligatoire du domicile. La plupart de ces missions ont été transférées des collectivités locales et des autorités de police à cette institution unique. L'objectif de ce nouveau dispositif est de simplifier les procédures et d'abrégé le délai de délivrance des permis.
- Voici quelques exemples des événements de la vie pris en compte au **Royaume-Uni** par les organismes fournissant des services aux citoyens : « avoir un enfant », « déménagement », « décès et deuil », « premier emploi ou changement d'emploi », etc. Une politique analogue

a été mise en place en **Corée** où les formalités administratives sont classées du point de vue des demandeurs, dans l'optique du cycle de vie.

### **Guichets uniques pour entreprises**

Les guichets uniques sont largement utilisés pour simplifier les relations entre les administrations et les entreprises. Certains s'adressent à tout type d'entreprises, d'autres aux entreprises d'une certaine taille, telles que les PME, ou à celles qui exercent leur activité dans un secteur donné. Il existe aussi des guichets spécialisés dans les autorisations et des guichets de services généraux aux entreprises. Les guichets de services aux entreprises offrent généralement une gamme plus large de services que ceux spécialisés dans les autorisations, qui fournissent les informations nécessaires sur les formalités à accomplir pour l'exercice d'une activité. Un guichet pour entreprises est un bureau où les entrepreneurs peuvent obtenir un vaste éventail de services de différentes autorités publiques. Son principal avantage est qu'il fournit des services intégrés. Idéalement, les entreprises devraient n'avoir qu'un seul point de contact leur permettant d'accéder à tous les services dont elles peuvent avoir besoin.

- Par exemple, Enterprise Ireland est un organisme de développement qui a été créé en 1998 en **Irlande** et qui répond spécifiquement aux besoins de l'économie irlandaise. Prenant en charge les ressources de trois anciennes institutions (Forbairt, la chambre de commerce irlandaise et la division de la formation interne du FÁS), Enterprise Ireland concrétise une approche plus adaptée de l'aide aux petites entreprises dans les activités manufacturières et la fourniture de services au niveau international. Elle joue le rôle de guichet unique, en donnant des informations et des conseils sur tous les aspects des activités et de l'organisation des entreprises.
- Sviluppo Italia est un organisme pour le développement régional et le développement des entreprises mis en place en **Italie** en 1999. Il regroupe toutes les anciennes institutions créées pour aider les entreprises existantes ou en cours de création. Sa mission est de promouvoir la production et les projets axés sur l'emploi, la création d'entreprises, l'investissement, l'innovation et le développement local.
- En général, les PME sont les principales cibles des guichets de services pour entreprises, mais, dans certains cas, les services s'adressent à une catégorie spécifique d'entreprises. Par exemple, la **Grèce** possède un type spécialisé de guichets uniques visant les investisseurs étrangers. Le Centre hellénique d'investissement, ELKE, a été créé en 1997 pour aider les investisseurs étrangers à se conformer aux réglementations applicables aux nouveaux investissements en Grèce et assister ceux qui projettent de solliciter une subvention. Les services de conseil et d'assistance d'ELKE ne sont accessibles que pour les grands investisseurs, mais les services d'information s'adressent à tous.

Dans de nombreux cas, les guichets pour entreprises sont gérés en étroite coopération ou conjointement par les administrations, les communes et les organisations représentant les entreprises, telles que les chambres de commerce et d'industrie et les associations patronales, professionnelles et sectorielles.

- Aux **Pays-Bas**, le « Guichet de services pour entreprises » est un guichet de services commun aux communes, aux chambres de commerce, aux services fiscaux et au ministère des Affaires économiques. Aux niveaux local et régional, les provinces et des partenaires locaux peuvent également y participer.

- Au **Mexique**, une initiative intéressante a vu le jour, le développement de « guichets uniques » gérés par le secteur privé, lesquels ont été créés par les organismes professionnels relevant en particulier de la chambre de commerce de Mexico. La plupart des chambres de commerce disposent de leurs propres guichets uniques adaptés aux demandes les plus fréquentes de leurs membres. Les informations disponibles concernent surtout les formalités suivantes : création d'une entreprise, exportation et importation de marchandises et dépôt de marques. Du fait de la suppression de l'affiliation obligatoire à une chambre de commerce, le gouvernement a encouragé les chambres de commerce à être compétitives pour les services fournis aux entreprises et donc à gérer efficacement les guichets uniques.

Les services de délivrance d'autorisations sont l'un des types les plus répandus de guichets uniques spécialisés pour les entreprises et, en particulier, les petites entreprises. Ces services comptent parmi les plus anciennes initiatives d'allègement des charges mises en œuvre par les administrations et ils sont utilisés, dans certains cas, depuis le milieu des années 80. Les services spécialisés dans les autorisations jouent le rôle de guichets uniques d'information sur la réglementation, en identifiant les autorisations à obtenir et en fournissant les formulaires de demande, les informations et les coordonnées nécessaires. Il s'agit généralement de donner aux clients un ensemble personnalisé d'informations, lequel contient la plupart ou la totalité des éléments suivants :

- un résumé des autorisations des administrations nationales et locales exigées pour l'activité concernée ;
- les coordonnées de l'organisme chargé de la délivrance de chaque autorisation (si celle-ci n'est pas traitée par le guichet unique) ;
- les formulaires de demande d'autorisation, regroupés si possible ;
- les renseignements concernant le coût, la durée et le renouvellement de l'autorisation.

Les services d'information sur les autorisations d'exercice permettent de réduire les charges administratives pesant sur les entreprises, en diminuant les frais de recherche d'informations que doivent supporter les entreprises pour déterminer leurs obligations réglementaires. Ces services agissant en qualité de guichets d'information réglementaire uniques, les entreprises n'ont plus besoin d'avoir une parfaite connaissance des rouages de l'administration pour déterminer leurs obligations réglementaires.

Comme on l'a indiqué ci-dessus, certains pays ont une grande expérience des services portant sur les autorisations d'exercice. Dans ces cas, en général, les services proposés ont été progressivement développés au fil du temps, à mesure qu'on améliorait la conception des systèmes, qu'on gagnait en expérience dans la fourniture des services et que les avancées technologiques ouvraient davantage de possibilités. Parmi les exemples de services élargis, on peut citer la fourniture d'informations sur les autorisations requises au niveau infranational ainsi que sur les programmes d'aides publiques. Parfois, ces guichets sont même habilités à approuver les demandes d'autorisation, à délivrer les autorisations et à immatriculer les entreprises.

- La **France** dispose d'un réseau de Centres de formalités pour entreprises qui fonctionnent comme des « centres de traitement administratif » pour la fourniture d'informations et l'accomplissement des formalités notamment auprès des chambres de commerce et d'industrie pour les entreprises du secteur industriel et commercial, des chambres des métiers pour les artisans et, plus récemment, des chambres d'agriculture. Ils fournissent aux entreprises un point d'accès unique où elles peuvent trouver toutes

les informations sur les formalités légales requises pour leur constitution. Les Centres de formalités pour entreprises sont autorisés à regrouper tous les documents exigés de la part des autres ministères et services sociaux. Ils traitent également de tous changements intervenant au cours de la vie des entreprises. Des Centres de formalités pour entreprises « virtuels » ont également vu le jour via l'Internet.

- Le concept de *Business Licence Information Service* (BLIS) est né en **Australie** à la fin des années 80. A l'instar de l'État de Victoria, chaque État et Territoire de l'Australie a désormais mis en place de tels services. Les unités du BLIS offrent un point d'accès unique pour les autorisations au niveau des États et territoires, de la Fédération et des collectivités locales, notamment en ce qui concerne les formulaires de demande. Ce service est essentiellement destiné à fournir des informations pour la création d'une entreprise, mais il renseigne également sur les renouvellements et cessions d'autorisations, ainsi que sur les questions générales de réglementation concernant le développement des entreprises. Selon les résultats d'une étude de 1994 destinée à évaluer l'efficacité et l'efficience du BLIS de l'État de Victoria, l'avantage pour les clients du service était estimé à AUD 21 millions (USD 10.4 millions), avec un ratio avantage/coût pour le client de 15/1.

Les services d'information et de conseil fournis par de tels guichets uniques constituent une aide précieuse pour les entreprises nouvelles. Les formules d'autorisation par guichet unique, consistant en la création de points d'accès uniques pour l'immatriculation d'une nouvelle entreprise, sont susceptibles de réduire les coûts et les délais. Cela peut encourager l'esprit d'entreprise et contribuer au dynamisme et à la croissance de l'économie, au niveau local et national. De plus en plus de pays adoptent ces méthodes<sup>9</sup>.

- En 1999, un réseau de points d'accès uniques a été mis en place en **Espagne** afin de faciliter la création d'entreprises. Ils fournissent des conseils aux futurs entrepreneurs et ont un rôle de point de contact unique pour tous les documents nécessaires à la création d'une entreprise et pour la transmission des documents à tous les organismes administratifs concernés par l'immatriculation d'une entreprise. De nouveaux instruments TI sont utilisés pour faciliter le transfert d'informations entre les organismes administratifs. Ce réseau a grandement contribué à la réduction du délai moyen nécessaire pour procéder aux démarches relatives à la création d'une entreprise.
- Depuis 1999, l'immatriculation d'une entreprise au **Luxembourg** a lieu à travers un point d'accès unique, géré conjointement par la chambre de commerce et la chambre des métiers. Cette réforme administrative et institutionnelle permet aux futurs entrepreneurs de disposer d'un point de contact unique pour toutes les formalités d'immatriculation. Ce nouveau point d'accès unique fait en sorte que l'immatriculation ait lieu auprès du tribunal compétent et que tous les organismes publics et privés concernés soient informés de l'existence de la nouvelle entreprise.

### Conclusions et défis

Le concept de guichet unique a été mis en œuvre sous de multiples variantes. On est fondé à croire qu'un grand nombre de ces variantes ont permis de réduire le fardeau administratif pour les entreprises et les particuliers. Ces avantages se sont concrétisés par des gains de temps et des réductions de coûts dans la recherche d'informations, en particulier pour les formalités d'autorisation.

Le concept de guichet unique a été renforcé par les avancées technologiques. La mise en place de systèmes d'information sur les autorisations d'exercice a suivi de près la généralisation des télécopieurs, des ordinateurs personnels et des logiciels correspondants, en rendant possible la création de bases de données consultables. La mise à disposition de ces services a été développée grâce à de nouveaux mécanismes de fourniture, tels que la vente, sous forme de CD, de l'ensemble de la base de données et du logiciel aux conseillers d'entreprises et, par la suite, leur mise à disposition via l'Internet. Toutefois, ces services se sont progressivement transformés en modules ou applications, dans le cadre des portails généraux d'information des gouvernements qui sont en place ou en cours de création dans la plupart des pays de l'OCDE. Malgré la rapidité du développement des guichets uniques sur l'Internet, les guichets uniques physiques demeurent un instrument essentiel pour l'allègement des charges administratives imposées aux particuliers et aux entreprises. En effet, les guichets uniques physiques possèdent des atouts particuliers, notamment la possibilité de fournir des conseils personnels et d'assurer un niveau élevé de responsabilité, par l'implication personnelle des fonctionnaires, que les guichets uniques électroniques ne peuvent offrir.

Il existe incontestablement une combinaison de dynamiques « descendantes » et « ascendantes » à l'œuvre dans le développement des guichets uniques. Les guichets uniques administratifs généraux se situent dans une approche descendante, puisqu'ils sont conçus dans le but de fournir un large éventail d'informations administratives à tous les clients potentiels. Les services d'information sur les autorisations d'exercice obéissent en revanche à une approche ascendante, en identifiant un besoin spécifique et un groupe cible. Au fil du temps, les services de ce type ont suivi un mouvement ascendant, en cherchant à identifier les informations complémentaires utiles à leur clientèle et en les ajoutant à leur base de données, en vue de valoriser le service.

La combinaison des dynamiques descendante et ascendante peut s'avérer le meilleur moyen de tirer pleinement parti du concept de guichet unique. L'approche ascendante permet de mettre l'accent sur les besoins de certaines catégories de clients, tandis que l'approche descendante ménage une vue d'ensemble du problème de communication à traiter.

L'évolution des guichets uniques selon les approches descendante et ascendante montre qu'il y a place pour de nombreuses variantes du guichet unique. On voit également que la question cruciale qui se posera pour le développement futur de ces outils sera celle de l'adoption d'une approche stratégique axée sur leur intégration dans un ensemble cohérent.

Du point de vue des demandeurs, l'avantage majeur de ces services est qu'ils organisent les informations administratives en fonction de leurs besoins, sans exiger une connaissance des structures de l'appareil administratif sous-jacent pour savoir qui délivre l'information, le permis, l'autorisation ou l'agrément requis. Le client peut ainsi traiter avec l'administration conçue comme une « entreprise » et non comme un ensemble d'organismes fragmentés. Cette caractéristique devrait être de plus en plus exploitée à mesure qu'on élargira la gamme des services. Il sera possible d'offrir un éventail de plus en plus large d'informations, de façon que les entreprises soient à même d'évaluer facilement leurs obligations globales en matière de conformité à la réglementation. Ces services ayant désormais acquis un degré de notoriété suffisant, ils sont stratégiquement bien placés

pour exécuter des opérations réglementaires (information, licences, permis, autorisations, agréments, paiement de droits, etc.) avec les entreprises.

En outre, l'approche du guichet unique offre incontestablement des avantages sur le plan de la simplification des autorisations, en plus des économies sur le plan de la recherche de l'information. L'un des principaux avantages pour les pouvoirs publics et les autres acteurs de la réforme est que, grâce au regroupement de l'ensemble des autorisations qu'une entreprise doit obtenir, le guichet unique tend à mettre en lumière les doubles emplois. Par conséquent, il peut grandement contribuer aux programmes visant à simplifier et rationaliser les dispositifs de délivrance des autorisations. Fondamentalement, les guichets uniques peuvent être le seul moyen commode de recenser toutes les autorisations, point de départ indispensable pour tout programme d'allègement des obligations dans ce domaine.

Cependant, de sérieuses difficultés pratiques demeurent en ce qui concerne la mise en place de guichets uniques, dont la plus marquante découle de problèmes administratifs plutôt que de problèmes technologiques. Les guichets uniques peuvent, dans certains cas, déplacer les charges sans les éliminer. Pour illustrer ce problème, on peut citer l'exemple des systèmes de services d'information sur les autorisations d'exercice. Certes ces systèmes sont considérés comme réduisant substantiellement les coûts de recherche de l'information pour les entreprises, mais ils ont dans une large mesure transféré à l'administration les charges administratives des entreprises.

Plus généralement, le développement des initiatives de type « guichet unique » soulève un certain nombre de questions de fond non encore résolues. Certaines d'entre elles sont d'ordre stratégique ; elles ont trait notamment à l'éventail des services offerts par le guichet unique, au nombre de guichets uniques nécessaires, à la manière dont ils interagissent et se font concurrence ou à la différence entre le guichet unique et le « guichet de services ». D'autres questions sont d'ordre pratique et portent sur la manière dont ces guichets uniques doivent être équipés pour répondre aux besoins des clients, ainsi que sur leurs modalités de financement. Certains observateurs estiment que le secteur privé devrait avoir la possibilité de faire fonctionner des guichets uniques en qualité d'« intermédiaire en information réglementaire », et de recevoir un financement de la part de l'administration pour cette activité ou de facturer directement le client. Pour certains pays, les effets de la corruption peuvent également jouer, étant donné que l'octroi d'une autorisation implique un certain degré de pouvoir discrétionnaire, qui peut être exploité à des fins d'enrichissement personnel.

De plus, certains problèmes se posent sur le plan de la coordination entre les guichets uniques et les arrière-guichets des autorités réglementaires. Si les guichets uniques ne doivent plus seulement fournir des informations, mais se transformer en agences (ou portails) effectuant des opérations administratives, cette coordination doit être étroite, fiable et rationalisée. On peut également se demander à qui doit incomber la responsabilité juridique au sein des nouvelles structures réformées. En outre, dans certains cas, les ministères pourraient être réticents à céder des compétences et activités, car ils peuvent y perdre une partie de leur pouvoir en termes de ressources humaines, juridiques et financières.

Enfin, et c'est peut-être l'aspect le plus important, l'action des responsables doit de plus en plus s'appuyer sur des données d'observation faisant apparaître le rapport global coût-efficacité des guichets uniques. Bien que, par essence, la plupart des guichets uniques

contribuent à réduire les charges administratives des catégories directement visées, on n'a guère d'informations en ce qui concerne l'impact économique global de la création et du fonctionnement des guichets uniques sur les entreprises, les administrations et les contribuables. La prise en compte des coûts de fonctionnement à long terme pourrait modifier les priorités en ce qui concerne les modalités, la date et le lieu de création d'un dispositif de guichet unique.

## **Simplification des procédures d'autorisation**

### **Introduction**

L'autorisation est l'acte par lequel une autorité administrative permet à un bénéficiaire d'exercer une activité dont l'exercice est subordonné à son obtention. L'autorisation est accordée moyennant la communication de certaines informations validées ou certifiées (revêtant généralement la forme écrite).

Toutes les administrations ont recours aux autorisations – bien qu'à des degrés divers et avec différents objectifs – pour protéger l'environnement, pour assurer une certaine répartition sur le marché ou pour protéger les consommateurs. Il s'agit d'une forme d'intervention publique généralisée dans le secteur des entreprises, bien que les données de l'OCDE révèlent que les pays utilisent les autorisations à différents degrés : certains ont indiqué gérer quelques centaines d'autorisations, alors que d'autres en dénombrent plusieurs milliers<sup>10</sup>.

On considère généralement que les autorisations imposées aux entreprises peuvent représenter un préjudice économique potentiel majeur parce qu'elles créent des obstacles réels ou perçus comme tels pour les entreprises nouvelles, en affaiblissant ainsi l'innovation, et parce qu'elles peuvent avoir des conséquences anticoncurrentielles. Ces éventuelles conséquences anticoncurrentielles tiennent au fait que les entreprises en place sont fortement incitées à faire pression sur les responsables de la réglementation afin qu'ils utilisent les dispositifs d'autorisation pour les protéger contre de nouveaux entrants.

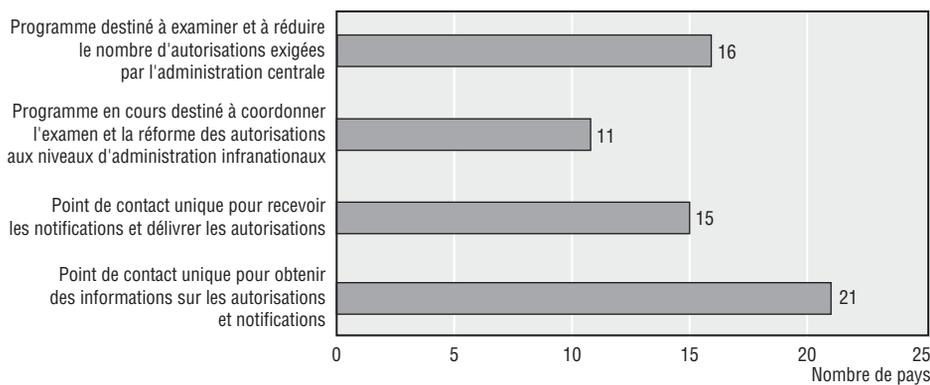
La question de l'accès aux informations relatives aux obligations en matière d'autorisations est d'importance fondamentale, car il faut s'être mis en conformité avec ces obligations avant de pouvoir se livrer à l'activité concernée et ce, pour de nombreuses catégories d'autorisations, en présence de leur prolifération, leurs chevauchements et leurs contradictions. Autrement dit les frais de recherche exposés par les entreprises lorsqu'il s'agit de repérer les autorisations exigées pour exercer l'activité souhaitée et d'identifier les autorités réglementaires chargées de délivrer ces autorisations peuvent être très élevés. Le problème du respect de toutes les obligations d'autorisation applicables concerne manifestement aussi bien les entreprises que l'administration. Pour certains pays, les effets de la corruption peuvent également jouer, puisque l'octroi d'une autorisation comporte un certain degré de pouvoir discrétionnaire de la part des administrateurs et implique un contact direct entre les fonctionnaires de grade inférieur et les entreprises impatientes de lancer leurs activités.

Les programmes destinés à simplifier les autorisations d'exercice ont donné divers résultats. Dans certains cas, les autorisations sont complètement supprimées, simplifiées ou regroupées. Dans d'autres cas, l'accent est mis sur une réorganisation des processus, ce qui a pour conséquence de simplifier ou de rationaliser les procédures internes d'attribution de l'autorisation, avec un raccourcissement des délais d'obtention.

Les campagnes de déréglementation et de débureaucratization sont traditionnellement à la base de nombreuses initiatives de simplification des régimes d'autorisation. Ces dernières années, l'application des TI aux régimes en vigueur a également contribué à la réduction des charges et à la simplification des procédures d'autorisation. La mise sur l'Internet des autorisations en vigueur permet de réduire les charges administratives en facilitant l'accès et l'information. En rendant les prescriptions réglementaires facilement accessibles sur l'Internet, on met également en évidence leur nombre excessif ainsi que le temps qu'elles nécessitent et les charges qu'elles imposent, ce qui incite souvent à simplifier les prescriptions réglementaires elles-mêmes.

Le graphique 1.2 illustre le recours à différentes stratégies, dans les 28 pays de l'OCDE étudiés, en vue de simplifier les procédures de délivrance des autorisations.

Graphique 1.2. **Stratégies de simplification des procédures d'autorisation (28 pays étudiés)**



Source : PUMA/OCDE (2000/2001), Réponses à l'enquête sur les capacités réglementaires dans les pays de l'OCDE, Paris.

## Pratiques et expériences

### Stratégies de réexamen des régimes d'autorisation en vigueur

Quatre distinctions importantes peuvent être faites entre les différentes stratégies utilisées par les pays de l'OCDE pour réexaminer leurs régimes d'autorisation. Premièrement, les stratégies varient souvent en fonction de leur articulation avec les politiques générales de réforme de la réglementation ou avec les critères, définis au niveau central, qui sont appliqués pour déterminer quand une autorisation est exigée et selon quelles modalités. L'adoption d'une politique explicite en matière d'autorisations semble constituer un facteur essentiel de l'action à mener pour obtenir des améliorations sensibles. Cette politique peut fixer des critères généraux pour déterminer dans quels cas il convient d'exiger l'existence d'une autorisation et partant, de donner des indications sur les formalités administratives, le renouvellement de l'autorisation et/ou la perception des droits et frais correspondants. Des critères clairs régissant le recours à une autorisation rendent possible une autoévaluation par les autorités réglementaires et contribuent à assurer l'adoption d'une approche cohérente. Une politique explicite peut imposer des règles claires aux autorités réglementaires, mais aussi remettre en cause les dispositifs

non conformes, donc vraisemblablement de faible qualité. Les critères retenus dans plusieurs pays de l'OCDE sont notamment les suivants :

- L'autorisation est utilisée uniquement en cas de risques manifestes pour le public du fait de l'activité exercée et en cas de problèmes d'information évidents pour les consommateurs.
- Un renouvellement est imposé uniquement lorsqu'il est indispensable de vérifier régulièrement la compétence et l'aptitude à exercer l'activité.
- Les conditions de qualification sont directement et étroitement liées à la capacité d'exercer l'activité sans risques pour le public.
- Les exigences d'information et de procédure sont limitées au minimum requis pour vérifier les éléments indiqués précédemment.

La politique et les méthodes en vigueur aux États-Unis et aux Pays-Bas illustrent la conception et l'application d'une politique générale pour les régimes d'autorisation.

- Aux **Pays-Bas**, la politique générale en matière d'autorisations est la suivante : une surveillance fondée sur des règles générales doit être privilégiée par rapport aux restrictions préventives, et la communication d'informations sur l'activité exercée doit être préférée à une obligation d'autorisation. Une autorisation constitue un instrument approprié : 1) si elle est nécessaire pour réglementer des actes individuels sur la base de

#### Encadré 1.2. **Un réexamen permanent : la loi américaine sur la réduction des formalités administratives**

La logique générale de la simplification des régimes d'autorisation a été également appliquée, de manière plus générale, dans au moins un pays – les États-Unis. La loi américaine sur la réduction des formalités administratives prévoit un programme global, mis en œuvre au niveau central, pour l'analyse et la validation des exigences de collecte de renseignements administratifs et pour l'établissement d'un budget de « formalités administratives » à l'échelon national. Il importe de noter que c'est un programme permanent qui fait partie intégrante du processus législatif depuis le vote de la loi en 1980. Il se distingue nettement des programmes évoqués précédemment de simplification des formalités administratives, qui sont tous « temporaires » ou « épisodiques ».

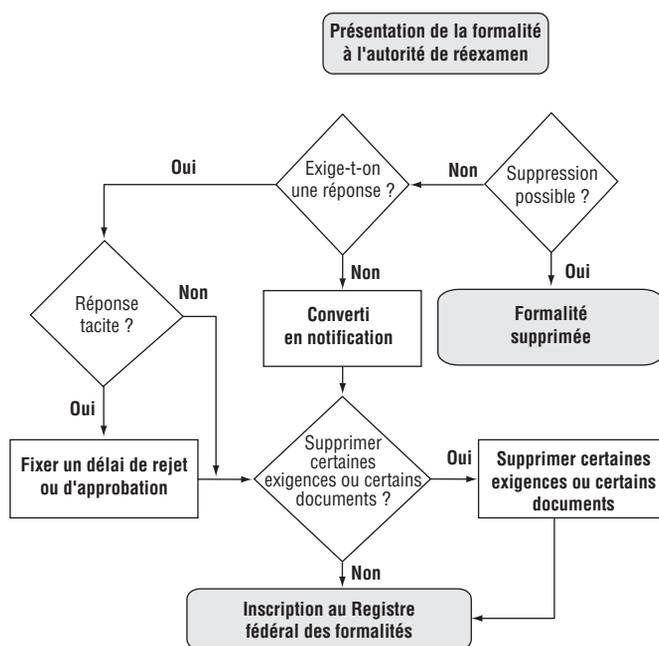
La PRA impose aux organismes fédéraux de demander l'approbation de l'*Office of Management and Budget* (OMB) avant de collecter des informations auprès du public. La PRA vise à réduire le volume de la documentation que le public doit fournir aux organismes fédéraux. A cet effet, elle charge l'OMB d'évaluer la demande de collecte d'informations de l'organisme en appréciant l'utilité pratique des informations pour l'organisme par rapport aux charges imposées au public. Les organismes publics doivent publier leur proposition de demande de collecte d'informations au *Federal Register* et, après un délai de consultation du public de 60 jours, ils peuvent soumettre, pour examen, la demande à l'OMB. L'organisme administratif doit démontrer que la collecte d'informations est la manière la plus efficace d'obtenir les renseignements nécessaires pour la réalisation correcte de ses objectifs, qu'elle ne fait pas double emploi avec d'autres demandes de renseignements de sa part et qu'il fera une utilisation pratique des informations recueillies. Il doit également certifier que la proposition de collecte d'informations « réduit dans toute la mesure du possible les charges » imposées aux administrés, notamment les petites entreprises, les collectivités locales et d'autres petites institutions.

règles pragmatiques et pour contrôler ces actes ; ou 2) l'intérêt à protéger est si important qu'une dérogation à une interdiction explicite ne peut être autorisée qu'au cas par cas. Les lignes directrices établies par le ministère néerlandais de la Justice ont été mises en œuvre pour le réexamen général de 555 autorisations réalisé par le Service général d'audit en 1998.

Deuxièmement, les stratégies varient quant à leur portée. Le réexamen des autorisations peut être général ou exhaustif, c'est-à-dire qu'il englobe toutes les autorisations, ou sélectif, c'est-à-dire qu'il se limite à des types spécifiques d'autorisation. Pour la dernière catégorie, les pays ont privilégié, par exemple, le réexamen, soit des autorisations les plus fréquemment demandées, soit celles concernant les entreprises nouvelles, soit encore celles correspondant à un secteur spécifique.

- En **Corée**, un programme de réexamen entrepris en 2000 couvre les formalités les plus fréquentes telles que l'immatriculation d'une entreprise, l'enregistrement d'un résident, le titre de propriété immobilière, l'immatriculation d'une automobile et le certificat de paiement d'impôts. Outre les autorisations fréquemment demandées, le programme couvre également d'autres documents dont la présentation est souvent exigée, même dans les cas où un simple contrôle d'identité ou un contrôle croisé entre organismes administratifs serait suffisant. Dans le cadre de ce programme, les ministères et autres institutions publiques ont été invités à examiner de près leurs demandes administratives, en vue de vérifier si les documents exigés pouvaient ne pas l'être et, dans la négative, pour quelle raison. Dans un second temps, le Comité pour la réforme de la réglementation (RRC) a examiné les raisons invoquées par les ministères et institutions publiques pour déterminer, en définitif, si les exigences étaient nécessaires. Enfin, un système couvrant l'ensemble de l'administration doit être mis en place pour l'échange entre organismes administratifs des informations relatives aux demandes administratives.
- En janvier 2002, le **Mexique** a lancé un Système de création rapide d'entreprises (*Sistema de Apertura Rapida de Empresas* ou « SARE »). Le SARE réduit le nombre de formalités fédérales requises pour ouvrir une entreprise comportant de faibles risques à une pour les personnes physiques (enregistrement fiscal) et à deux pour les sociétés (enregistrement fiscal et immatriculation au registre du commerce et des sociétés). Il faut désormais un jour ouvrable pour s'acquitter des formalités fédérales de création et ouvrir une entreprise exerçant des activités à faible risque. Les formalités restantes, qui sont toutes exigées par la loi, ont été simplifiées et peuvent être accomplies dans les trois mois suivant le commencement de l'activité. Un catalogue des activités à faible risque a été publié en annexe au décret, afin de permettre aux entrepreneurs de savoir avec certitude s'ils se qualifient ou non pour bénéficier du SARE. En novembre 2002, plus de 226 000 personnes physiques et 1 400 sociétés ont reçu leur certificat d'immatriculation fiscale et commerciale dans le cadre de ce nouveau système. Le programme comporte également une initiative de coopération pour aider les collectivités locales à appliquer le SARE. Le Mexique a adopté une politique administrative explicite pour coordonner les programmes de suppression et/ou de simplification de toutes les formalités fédérales applicables aux entreprises et aux particuliers, qui est illustrée ci-dessous (voir graphique 1.3). Comme on peut le voir, le Mexique envisage notamment de réduire les charges administratives en transformant les autorisations préalables en notifications faisant l'objet d'une vérification *a posteriori*.

Graphique 1.3. Réexamen des régimes d'autorisation



Source : [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx).

- En **Belgique**, sur la base d'un recensement exhaustif de toutes les procédures requises pour la création d'entreprises, réalisé en 2000, l'Agence pour la simplification administrative (ASA) a initié un projet visant à intégrer dans une seule et même procédure, ventilée par profession, toutes les formalités requises pour la création d'une entreprise. Ce regroupement de toutes les formalités en une seule procédure exige une coordination sans faille entre les services publics concernés, des systèmes électroniques fiables, et, généralement, une révision complète de la réglementation et, parfois, une refonte des services eux-mêmes. Actuellement, cette procédure unique (DEUS – *Déclaration électronique unique des starters*) s'applique uniquement à quelques secteurs.
- En **Pologne**, un programme de réexamen a été lancé en 1999 en vertu de la loi sur les activités industrielles et commerciales, en vue de simplifier les autorisations. La loi a défini les domaines dans lesquels ces autorisations sont exigées, et réduit les domaines et activités soumis à autorisation de 30 à 8.
- En 2000, une série d'initiatives a permis à la **France** d'obtenir d'excellents résultats sous la forme d'économies et de gain de temps, grâce aux procédures de simplification introduites pour les particuliers demandant des documents, autorisations et allocations. A titre d'exemple, l'allongement de la durée de validité des passeports de 5 à 10 ans et la simplification de la procédure de renouvellement ont permis la suppression de 1.2 million de démarches, soit un gain de 3.6 millions d'heures pour les Français et une économie de EUR 73.2 millions.

Troisièmement, les réexamens et les stratégies varient quant à la nature de leur objectif. On peut mettre l'accent sur la réalisation d'objectifs spécifiques de réduction quantitative, fixés dès le départ – par exemple, une réduction de 25 % du nombre total d'autorisations, ou une certaine réduction du nombre de jours nécessaire pour créer une

entreprise. Ces objectifs numériques coïncident souvent avec l'adoption d'une approche fortement décentralisée imposant simplement aux organismes administratifs de diminuer le nombre d'autorisations dans une certaine proportion. On peut aussi privilégier la fixation de délais de réponse aux demandes d'autorisation, ou la réduction des délais. Enfin, il peut s'agir d'éviter les doubles emplois ou de limiter le champ d'application d'une réglementation. Sur ce dernier point, on pourra supprimer totalement l'autorisation pour certaines activités ou passer d'un régime d'autorisation préalable à un régime de notification *a posteriori*.

Enfin, le réexamen des régimes d'autorisation peut être organisé de différentes façons. Souvent, il est réalisé par l'autorité chargée de la réforme de la réglementation, en collaboration avec l'autorité réglementaire concernée. Dans d'autres cas, il est mené à bien par des commissions ou instances extérieures *ad hoc* ou permanentes. La section du présent rapport concernant les approches organisationnelles donne des exemples de dispositifs mis en place pour ce réexamen.

### **Assistance aux demandeurs**

La mise en place de mécanismes destinés à assister les personnes devant accomplir certaines formalités est un autre moyen de réduire les charges administratives :

- La **Corée**, par exemple, a mis en place un programme par lequel des « tuteurs » expérimentés, très au fait des formalités administratives dans un domaine donné, sont mis à la disposition des citoyens pour les aider à constituer leur dossier.
- Aux **États-Unis**, un certain nombre d'initiatives ont été prises surtout en faveur des petites entreprises. L'*Environment Protection Authority* (EPA), par exemple, dispose d'un « médiateur pour les petites entreprises » qui élabore un « guide de ressources » détaillant toutes les activités de cette institution qui concernent les petites entreprises. En outre, un certain nombre de ministères développent des systèmes experts et des technologies intelligentes pour aider les entreprises à appliquer les réglementations. Par exemple, le ministère du Travail a mis en place 18 « conseillers juridiques électroniques » qui sont des systèmes experts électroniques que le public peut interroger par des menus et des questions types afin de mieux comprendre les réglementations de ce ministère.

### **Conclusions et défis**

Les programmes de simplification et de réduction des autorisations diffèrent de bien d'autres mesures envisagées dans le présent rapport en ce qu'ils peuvent être quantifiés. C'est sans doute l'une des raisons de la popularité de ces initiatives auprès d'un grand nombre de gouvernements des pays membres de l'OCDE. Comme on l'a vu ci-dessus, nombreux sont les programmes qui, dès leur lancement, ont annoncé un objectif quantitatif précis de réduction du nombre des autorisations. Certains pays ont communiqué des statistiques impressionnantes. Le Mexique a, par exemple, indiqué qu'un total de 45 % des formalités gérées par ses onze ministères avaient été éliminées et que plus de 95 % avaient été simplifiées, dans les deux ans et demi suivant l'adoption de son programme de réexamen en 1996<sup>11</sup>. De nombreux permis et autorisations ont été remplacés par des notifications ou autres formalités non essentielles au démarrage d'une entreprise. Dans d'autres cas, les demandes de documents ont été réduites ou simplifiées, ou bien les ministères ont sensiblement abrégé la durée moyenne d'instruction du dossier. Les Pays-Bas ont fait savoir que leur programme de réduction des charges administratives avait permis d'alléger l'ensemble des charges de 10 % entre 1993 et 1996 et que par la suite

un nouvel objectif de 25 % avait été fixé<sup>12</sup>. Dans certains cas, le remplacement d'autorisations par des règles générales a fait partie d'une réforme législative plus profonde. Il s'est traduit par une réduction massive des charges administratives et par des économies significatives.

Cependant, les indicateurs numériques qui rendent compte des initiatives de réduction du nombre d'autorisations, tels que le nombre ou le pourcentage des autorisations supprimées, peuvent être très trompeurs. A titre d'exemple, dans les cas où les réductions ont été calculées de façon statique, il est possible que l'impact des nouvelles autorisations créées au cours de la durée du programme ait été ignoré. Les dispositifs de réduction des autorisations ont souvent un caractère artificiel, la réforme obtenue étant très limitée. Cela peut tenir au fait que les autorisations supprimées devaient, de toute manière l'être en raison d'autres réformes en cours, ou qu'elles étaient déjà redondantes et souvent tombées en désuétude. En outre, la tendance à décentraliser l'application des réglementations pour la confier aux collectivités locales peut également en réduire le volume au niveau national. De ce fait, il est fréquent que les réductions numériques impressionnantes attribuées à ces programmes résistent difficilement à un examen plus approfondi.

Dès lors, les opérations d'allégement des régimes d'autorisation peuvent certes jouer un rôle utile en suscitant un réexamen systématique de la nécessité et de l'opportunité des autorisations, mais elles ne sont susceptibles d'entraîner un véritable changement que dans certaines circonstances. Voici l'une des raisons possibles des résultats modestes de ce type de réforme : alors même que les programmes sont généralement coordonnés par un organisme spécialiste de la réforme de la réglementation, la décision de conservation ou de suppression d'une autorisation demeure de la responsabilité du ministre et de l'organisme concernés. Il sera généralement très difficile à un ministère de se montrer objectif dans l'évaluation de ses propres autorisations ; c'est pourquoi un changement important n'aura lieu que s'il est conforme aux objectifs et aux priorités du ministère de tutelle.

Une conception minutieuse des programmes peut, cependant, augmenter la probabilité de profondes réformes. L'adoption d'une politique explicite d'utilisation des autorisations semble être un puissant moteur des efforts déployés pour parvenir à des améliorations substantielles. Un autre élément clé peut être de confier à une instance administrative de haut niveau ou à un organe politique le contrôle de l'ensemble de l'action menée. A titre d'exemple, le Comité pour la réforme de la réglementation de la Corée a joué ce rôle à très grande échelle dans le cadre du *Plan global d'amélioration de la réglementation* en 1998 et 1999<sup>13</sup>. Une autre solution pour donner l'impulsion nécessaire est d'établir des comparaisons quant à la qualité et aux performances des régimes d'autorisation des différents pays<sup>14</sup>. L'efficacité de la simplification des autorisations sera sans doute également renforcée par l'adoption de procédures ouvertes et transparentes offrant au public des possibilités réelles de consultation et de proposition. On peut penser que les intéressés contribueront grandement à identifier les domaines prioritaires de la réforme et seront à même de proposer des moyens moins lourds pour réaliser les objectifs sous-tendant les exigences d'autorisation.

Bien qu'on puisse donc déterminer certains des éléments nécessaires au succès d'une campagne de simplification ou de réduction des autorisations, la décision préalable est de savoir s'il faut ou non engager une action généralisée de réduction des autorisations. Théoriquement, la mise en place de procédures rigoureuses visant à garantir la qualité de

la réglementation, telles que l'analyse d'impact de la réglementation<sup>15</sup> et des mécanismes de consultation plus efficaces, se conjuguant à de solides dispositifs de réexamen ou de caducité automatique, devrait largement contribuer à éliminer la nécessité de ces opérations ponctuelles de réduction des autorisations. On peut aussi faire valoir que les programmes de réduction ou de simplification des autorisations sont démesurés au regard des données d'observation relativement limitées tendant à justifier le postulat de base, à savoir la charge excessive imposée par les régimes d'autorisation. Une étude portant sur la création d'entreprises dans l'Union européenne a, par exemple, montré que les « activités discrétionnaires » comme la mise au point d'un plan d'entreprise et la recherche de financements (et non l'obtention des autorisations nécessaires) avaient le plus d'impact sur le délai de création d'une entreprise. Les grands programmes de réduction des autorisations risquent d'accaparer des ressources en expertise de la réforme de la réglementation, disponibles en quantité limitée, au détriment de réformes plus larges qui pourraient être bien plus bénéfiques.

Toutefois, il y a de bonnes raisons de favoriser les programmes de réduction des autorisations. Ils peuvent être une première étape importante dans un programme de réforme de la réglementation, en donnant à bref délai des résultats manifestement tangibles. Ils peuvent donc aider à mobiliser en faveur de la réforme. De même, ils peuvent contribuer à modifier l'image globale de la réglementation, le principe de l'autorisation préalable faisant place à une présomption de libre exercice. Enfin, dans le domaine des régimes d'autorisation, il existe des méthodes prometteuses qu'une réforme réglementaire plus large ne saurait mettre en œuvre de façon optimale et pour lesquelles une action spécifique se révèle plus efficace.

Comme dans le cas de nombreuses initiatives de réforme de la réglementation, le choix d'un programme particulier ou d'une approche particulière pour la simplification des autorisations dépend, dans une large mesure, de la situation spécifique du pays concerné. Parfois, ces dispositifs se sont avérés plus fructueux lorsqu'ils ont été conçus en réponse à une crise économique. Parfois, ils peuvent être particulièrement utiles au cours des premières étapes d'un programme de réforme de la réglementation. Ils peuvent également être aussi le point de départ de plus vastes réformes. Cela est particulièrement vrai lorsque de très nombreuses autorisations sont exigées et qu'un réexamen de la philosophie de base s'impose donc. Néanmoins, il est probable que, dans le cadre d'un programme évolué de réforme de la réglementation, l'efficacité de ces mesures de simplification des autorisations sera bien moindre, étant donné que d'autres dispositifs d'amélioration de la qualité de la réglementation, plus systématiques et plus généraux, seront mieux à même d'atteindre plus efficacement un grand nombre de ces mêmes objectifs.

Dans quelques pays, la logique générale de simplification et de réduction des autorisations a également été appliquée de manière plus globale à toutes les formalités administratives. Ces programmes qui, dans le cas des États-Unis, sont permanents et relèvent du législateur, assurent indéniablement un contrôle constant des nouvelles charges administratives, et ce dans le cadre même de la procédure législative. Mais la question qui se pose inévitablement est de savoir si ces problèmes sont mieux traités dans une optique spécifique ou dans l'optique plus large de l'analyse d'impact de la réglementation. L'expérience du programme américain paraît positive, mais le résultat est surtout un ralentissement du rythme de croissance des charges administratives et non une réduction globale de ces charges.

## Aide aux petites et moyennes entreprises (PME) pour la mise en œuvre de la réglementation

### Introduction

L'OCDE a récemment mis en évidence le coût élevé des formalités administratives pour les entreprises. Le rapport *La paperasserie vue par les entreprises* conclut qu'il atteint en moyenne 4 % du PIB du secteur des entreprises dans les onze pays étudiés. En outre, de nombreuses études montrent que le fardeau administratif est disproportionné pour les petites et moyennes entreprises (PME). A titre d'exemple, il ressort du rapport *La paperasserie vue par les entreprises*, consacré au coût des formalités administratives dans 8 000 PME de onze pays, que le coût par salarié était plus de cinq fois supérieur pour les plus petites des PME que pour les plus grandes<sup>16</sup>.

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les gouvernements se sont efforcés de remédier à ce problème, souvent sous la vive pression du secteur même des PME. Ils ont lancé en conséquence un large éventail de programmes destinés spécifiquement aux PME, dans le but de les aider à faire face à leurs obligations réglementaires.

### Pratiques et expériences

On peut distinguer à cet égard trois démarches principales :

- La première vise à fournir une aide active aux petites entreprises, en particulier pour les formalités administratives.
- La deuxième consiste à exempter les petites entreprises de certaines formalités administratives elles-mêmes ou à les modifier en les rendant moins lourdes.
- La troisième, plus dynamique, vise à mettre en place des mécanismes spécifiques pour faire en sorte que la conception de la réglementation prenne mieux en compte les besoins et les préoccupations des petites entreprises lorsque de nouvelles charges administratives leur sont imposées.

Comme exemples de ces instruments et méthodes, on peut citer l'étude d'impact sur les petites entreprises, l'aide au respect de la réglementation, l'exemption de pénalités, les lignes téléphoniques directes ou les adresses de courrier électronique permettant aux intéressés d'exprimer leurs griefs contre les réglementations jugées inéquitables, la mise à disposition de conseillers, la « modulation » de la réglementation, les clauses de durée de caducité automatique et les études ciblées des coûts de respect de la réglementation. Des organismes spécialisés comme la *Small Business Administration* aux États-Unis, et le *Small Business Service* au Royaume-Uni ont également été créés pour surveiller cette action et promouvoir ces dispositifs.

### Guichets uniques spécifiques, portails Web et conseillers juridiques électroniques

Comme on l'a vu à propos des mécanismes fondés sur les TI et des guichets uniques physiques, le service fourni par les portails Internet et les guichets uniques spécialement créés pour répondre aux besoins particuliers des petites entreprises fournissent une aide précieuse aux petites et moyennes entreprises. L'Internet a également facilité la fourniture de conseils spécifiques aux petites entreprises. Les outils électroniques interactifs peuvent

donner des conseils adaptés et facilement compréhensibles sur la manière de se conformer à une réglementation :

- Aux **États-Unis**, par exemple, le ministère du Travail a créé 18 « conseillers juridiques électroniques ». Il s'agit de systèmes experts sur le Web que le public peut interroger au moyen de menus et de questions types pour mieux comprendre la réglementation de ce ministère et mieux s'y conformer. L'Administration pour la sécurité et la santé au travail (OSHA) travaille sur la prochaine génération de ces systèmes, qui devraient associer des questionnaires interactifs et des formulaires électroniques à une analyse juridique. L'OSHA a déjà agi en ce sens en mettant en place sur le Web son système interactif de « conseillers experts », conçu pour reproduire le mode de raisonnement de ses agents chargés de l'élaboration des réglementations et de leur application pour les divers dossiers qui peuvent intéresser le public ; dix conseillers experts peuvent être consultés en ligne sur des sujets tels que l'amiante, les espaces confinés et les coûts-avantages de la sécurité.

### **Guide d'application**

Un autre instrument est utilisé pour faciliter l'application par les PME des réglementations administratives (et autres) : un guide complet et une procédure bien établie répondant aux questions que les petites entreprises peuvent se poser sur l'application des réglementations d'une autorité administrative.

- Aux **États-Unis**, depuis la loi de 1980 sur la souplesse réglementaire, les autorités administratives doivent prêter une attention particulière aux besoins des petites entreprises dans le domaine de l'application des réglementations. Cette loi a été renforcée en 1996 avec l'adoption de la loi sur l'équité de l'application des réglementations à l'égard des petites entreprises (SBREFA), qui oblige les autorités administratives à prendre des mesures spéciales pour aider ces entreprises à se conformer à leurs obligations. Elles doivent notamment rédiger des guides d'application des réglementations et d'autres documents pouvant être utiles à cet égard, et mettre en place de nouveaux mécanismes de consultation.

### **Échelonnement et calibration des réglementations (modulation)**

La « modulation » des réglementations est un exemple de mesure visant à prendre en compte les besoins des petites entreprises en concevant différemment la réglementation. La modulation peut être définie comme une conception de la réglementation tenant compte des différences entre les administrés et évitant un impact disproportionné sur les petites entreprises. Grâce à elle, une autorité administrative peut adapter la solution réglementaire au problème qui se pose et utiliser plus efficacement les ressources limitées dont elle dispose pour faire appliquer les textes :

- L'initiative du **Royaume-Uni** « Think Small First » a suivi ces principes en mettant en place, en faveur des petites entreprises, un régime de dérogation à certaines dispositions législatives. Il est notamment prévu que : a) les plans d'épargne-retraite individuels ne sont pas applicables dans les entreprises de moins de cinq salariés ; b) la reconnaissance d'un syndicat n'est pas obligatoire dans les entreprises de moins de 20 salariés ; et c) certaines normes comptables ne s'appliquent qu'aux entreprises de plus de 50 salariés.

- Aux **États-Unis**, l'Agence américaine de protection de l'environnement a modulé 50 réglementations en fonction de la taille de l'entreprise ou de la quantité de rejets polluants.

### **Organismes spécifiques chargés d'assister les petites entreprises**

L'application des réglementations par les petites entreprises peut être également envisagée dans une optique plus dynamique, en faisant en sorte que, d'emblée, les obligations réglementaires nouvelles ou modifiées soient conçues en fonction des impératifs des petites entreprises. Sur le plan institutionnel, une mesure fondamentale peut être la création d'un organisme administratif chargé tout spécialement de prêter son concours aux petites entreprises :

- Le **Royaume-Uni** en fournit un exemple, avec la création du *Small Business Service* (SBS) en avril 2000 en tant qu'instance publique ayant pour mission d'aider les petites entreprises et de les représenter auprès de l'administration. Les principaux objectifs du SBS sont les suivants : faire entendre les entreprises au sein de l'administration, et simplifier et améliorer la qualité et la cohérence de l'assistance aux petites entreprises. Il s'agit aussi d'aider les petites entreprises à se conformer à leurs obligations réglementaires et de faire en sorte que leurs intérêts soient correctement pris en compte le plus tôt possible. Le SBS est bien ancré dans le processus de réglementation ; il peut, par exemple, faire inscrire textuellement son avis dans les analyses d'impact de la réglementation.
- Un autre exemple est la création aux **États-Unis**, en 1953, de la *Small Business Administration* (SBA). Chargée au départ d'accorder des prêts bonifiés, elle a maintenant pour mission de veiller à ce que les lois puissent être commodément appliquées par les petites entreprises. Un *Chief Counsel for Advocacy*, indépendant, a également été mis en place au sein de la SBA pour avancer les intérêts des petites entreprises au sein des autres parties de l'administration. La SBA a également entrepris de nombreuses autres activités ayant pour but de simplifier l'application des réglementations par les petites entreprises. On citera à cet égard, dans le domaine de l'équité de la réglementation, les « prix de l'innovation », une ligne directe et un site Web. La SBA a par ailleurs créé un Conseiller pour les entreprises (guichet unique pour accéder aux informations, services et formalités concernant l'administration fédérale).
- L'**Australie** a adopté une approche légèrement différente en 1996 avec la création du Groupe de travail sur la déréglementation des petites entreprises. Il diffère de la SBA en ce qu'il s'agit d'un organisme *ad hoc* qui sert de support à une réforme ponctuelle, et non d'un organisme permanent de l'administration qui cherche à influencer la réglementation au fur et à mesure de son élaboration. En outre, bien que son secrétariat soit assuré par des agents de l'administration, ses membres sont des chefs d'entreprise. Ce Groupe de travail s'est vu assigner un mandat précis, à savoir faire rapport au gouvernement sur un programme visant à faire baisser sensiblement les charges réglementaires et administratives imposées aux entreprises. La logique retenue est donc de mettre à plat les charges existantes et de définir un plan coordonné pour résoudre les principaux problèmes. Une étude commanditée en 1996 par la SBA a révélé qu'en moyenne les PME consacraient 16 heures par semaine à des tâches administratives et réglementaires. Un quart environ de ce temps est consacré au respect des réglementations autres que fiscales : la fiscalité représente environ 75 %.

### **Analyse d'impact de la réglementation sur les petites entreprises**

Certains pays ne se sont pas fondés simplement sur une approche institutionnelle, mais ont aussi choisi une voie plus procédurale pour faire en sorte que les nouvelles réglementations prennent en compte la question des charges administratives. L'une des possibilités à cet égard est d'imposer aux autorités administratives une analyse d'impact des projets de réglementation qui affectent les petites entreprises. On exige souvent que ces « analyses d'impact sur les petites entreprises » indiquent, entre autres, quelles sont les principales autres solutions qui pourraient permettre d'atteindre les objectifs fixés tout en réduisant l'impact économique sur les petites entreprises.

Une autre possibilité, en liaison avec l'analyse d'impact et l'approche institutionnelle, est d'exiger la présence de certains mécanismes de consultation permettant aux petites entreprises d'exprimer correctement leur point de vue.

### **Mise en œuvre progressive de la réglementation**

Il y a une autre méthode pour alléger les charges administratives : fixer un délai suffisant avant l'entrée en vigueur de nouvelles mesures législatives et réglementaires. En ménageant aux entreprises un délai plus long pour l'application de la réglementation, on leur offre la possibilité de repérer les modalités leur permettant de s'y conformer qui présentent le meilleur rapport coût – efficacité possible. Elles pourraient ainsi recueillir le cas échéant l'avis d'experts. De cette façon, il est également possible de limiter le coût d'une assistance extérieure pour l'application des réglementations en évitant une hausse soudaine de la demande pour certains services spécialisés, ce qui est le cas lorsque de nombreuses entreprises doivent se mettre en conformité dans un délai très court.

- Cette méthode a récemment été appliquée au **Royaume-Uni**. En novembre 2000, le Small Business Service a publié ses Lignes directrices sur les délais de mise en œuvre – Calendrier des directives aux entreprises sur l'application des nouvelles réglementations. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, ces lignes directrices recommandent d'accorder aux entreprises un délai de préparation d'au moins 12 semaines avant l'entrée en vigueur d'une réglementation. Elles recommandent en outre de proroger ce délai de préparation dans les cas les plus complexes et de ne l'abrégé à moins de 12 semaines que dans des cas exceptionnels.

### **Conclusions et défis**

Les gouvernements se rendent bien compte que les PME contribuent très largement à la prospérité économique et qu'elles subissent généralement de façon disproportionnée les effets de la réglementation. C'est pourquoi l'un des volets essentiels de leur action dans le domaine de l'allégement des charges administratives et de la simplification des réglementations concerne les PME. Mais il est souvent difficile de concevoir ce type d'action faute de données suffisantes. Des questions fondamentales restent pratiquement sans réponse, parce que, dans la plupart des pays de l'OCDE, on n'a pas assez étudié d'assez près l'interface entre les petites entreprises et la réglementation. Les principales questions sont : Comment organiser les dispositifs spéciaux destinés aux PME ? Quand y a-t-il lieu d'accorder des dérogations aux PME pour l'exécution des réglementations ou de ne pas leur infliger les pénalités prévues en cas d'inexécution ? Enfin, quelle doit être à cet effet la ligne de partage entre les PME et les entreprises de plus grande taille ?

Si l'on veut répondre à certaines de ces questions, il faut mieux connaître le poids effectif des réglementations pour les petites entreprises. En outre, on ne sait pratiquement rien, semble-t-il, sur l'efficacité des mécanismes évoqués dans cette section qui ont pour but de réduire les charges administratives pour les petites entreprises, peut-être parce qu'il s'agit d'un problème intrinsèquement complexe. Ce qui importe, c'est dans quelle mesure une conception de qualité des réglementations administratives doit être plus à l'écoute des besoins des petites entreprises. Pour ce faire, il faut se demander quelle aurait été la situation si l'on n'avait rien fait en faveur des petites entreprises. On peut formuler le même type d'observation en ce qui concerne l'utilisation des conseillers juridiques électroniques et des guides d'application consultables en ligne.

Sur un plan théorique, l'adoption d'une démarche réglementaire plus sophistiquée prenant mieux en compte les moyens d'application des différentes catégories d'administrés et les risques comparatifs qui en découlent paraît être parfaitement cohérente avec les principes de qualité de la réglementation tels qu'ils ont été définis par l'OCDE. Mais, là encore, une mise en œuvre minutieuse s'impose. Sinon, le coût pour l'ensemble de la collectivité pourrait être bien supérieur aux avantages accordés aux PME. De plus, on peut craindre que certains mécanismes comme la « modulation » réglementaire ne soient contraires à certains principes comme l'égalité d'application de la loi à tous les administrés.

Une « discrimination positive » en faveur des PME peut aussi avoir de graves inconvénients du point de la dynamique économique en incitant les PME à ne pas dépasser certains seuils leur ouvrant droit à une aide particulière, ou à se scinder pour des raisons purement tactiques dès que le seuil est atteint.

Les gouvernements des pays de l'OCDE considèrent généralement que le secteur des PME revêt une grande importance dans l'économie et que les charges que lui impose l'application des réglementations, et plus particulièrement celles de nature administrative, peuvent l'empêcher de jouer son rôle. C'est pourquoi ils ont mis en place un large éventail de mesures applicables dans divers domaines qui visent à minimiser les coûts de la réglementation administrative pour le secteur des PME. Or, à l'heure actuelle, l'efficacité de ces approches n'est guère avérée. On constate néanmoins une ferme détermination politique à poursuivre et développer cette action, dont on peut d'ailleurs tirer de plus en plus d'enseignements. Il est difficile dans ce domaine d'identifier les pratiques les plus prometteuses.

## Mesurer les charges administratives

### Introduction

Malgré les nombreuses initiatives de simplification administrative qui ont été prises par les pays de l'OCDE au cours des dernières décennies, il est quelque peu paradoxale que les administrations aient fréquemment mené cette action sans savoir précisément quel est le poids de la charge imposée aux entreprises et aux particuliers. Autrement dit, on décide sans disposer des informations nécessaires et le poids réel des formalités administratives (de même que l'ampleur des progrès et des échecs enregistrés dans l'allègement de ces formalités) risque de ne pas être correctement évalué. Or, mesurer le poids des charges administratives peut être un outil essentiel pour définir en toute connaissance de cause une politique de réduction des charges administratives et pour évaluer les initiatives qui ont été prises. Connaître le poids exact des charges administratives peut mieux mobiliser

politiquement, susciter une volonté de changement et contribuer à promouvoir l'action dans ce domaine.

### **Pratiques et expériences**

Lorsqu'on veut mesurer les charges réglementaires ou évaluer les programmes de réduction de ces charges, l'idéal est, dans un premier temps, d'élaborer une méthode de mesure des charges actuelles (servant de référence) et de celles résultant des nouveaux dispositifs législatifs ou réglementaires.

Certains pays ont mis en place des « macro-méthodologies » (dites également « descendantes ») pour estimer les charges administratives au niveau de l'ensemble des autorités publiques. D'autres démarches – parfois combinées à la précédente – reposent sur un examen « ascendant » des différents secteurs d'activité ou sur des estimations spécifiques des charges administratives dues à la réglementation, parfois dans le cadre plus général d'analyses d'impact.

### **L'approche ascendante : la méthodologie néerlandaise MISTRAL**

L'encadré 1.3 décrit la méthodologie néerlandaise *Meetinstrument Administratieve Lastendruk*, MISTRAL. MISTRAL figure parmi les systèmes les plus récemment et les plus complètement appliqués pour mesurer les charges administratives dans les pays de l'OCDE. Grâce à lui, on a pu calculer que les charges administratives des entreprises s'étaient alourdies entre 1993 et 1998, en passant de 13 milliards de florins environ (EUR 5.9 milliards) à 16.5 milliards de florins (EUR 7.487 milliards). Le gouvernement néerlandais a modifié l'objectif au fil des ans (une baisse de 10 % en 1998, et de 25 % en 2002 par rapport à 1994). Selon l'Institut économique des petites et moyennes entreprises

#### **Encadré 1.3. La méthodologie MISTRAL**

Les Pays-Bas ont mis au point la méthodologie MISTRAL pour mesurer les charges administratives des entreprises. MISTRAL comporte trois phases : a) une analyse approfondie permettant d'identifier et de définir tous les « transferts de données » entre l'entreprise et une autorité publique (il peut s'agir, par exemple, d'un document, d'un appel téléphonique, d'une inspection, etc.) ; b) le temps consacré à chaque « transfert de données » et le niveau auquel opère la personne qui y procède (qualification professionnelle et taux de salaire horaire) sont ensuite déterminés ; c) on obtient finalement une estimation de coût. MISTRAL procède de façon ascendante (bien qu'il soit également possible avec cette méthode d'adopter une démarche descendante moins coûteuse et prenant moins de temps). Lors de sa première mise en place, MISTRAL nécessite beaucoup de travail, car il faut mesurer un coût de référence à partir d'un examen détaillé de toutes les opérations administratives que la loi exige. Le coût de respect des obligations administratives est calculé sur la base de « pratiques moyennes » observées par un tiers (un consultant), en concertation avec les entreprises concernées et le ministère dont émane la réglementation.

La méthodologie MISTRAL a été utilisée pour déterminer les coûts administratifs de différentes lois et autres réglementations, notamment en ce qui concerne les informations demandées au titre de la législation du travail, des comptes annuels, de l'impôt sur les sociétés, de la retenue à la source sur les salaires et des cotisations sociales ainsi que des réglementations environnementales. Les charges sont quantifiées en temps et en argent.

(EIM), qui a participé au développement de MISTRAL, les charges administratives ont été réduites de 6.25 % entre 1994 et 1998, de 0.5 % supplémentaire en 1999 et de 0.2 % en 2000 – dernier chiffre disponible, soit une réduction totale de près de 7 % pour la période allant de 1994 à 2000.

Pour empêcher les demandes d'informations excessives, la Commission « Schlechte » a élaboré aux Pays-Bas un ensemble de normes générales à respecter par tout organisme administratif lorsqu'il demande des informations aux entreprises et aux particuliers.

- *Réutilisation des informations.* Les organismes administratifs doivent limiter autant que possible les obligations d'information en réutilisant les informations déjà disponibles que les entreprises rassemblent pour leur propre gestion et qu'elles peuvent transmettre telles quelles.
- *Traitement de l'information.* Les organismes publics sont incités à établir une définition commune des données. Lorsque plusieurs autorités demandent les mêmes données sous des présentations différentes, cela aboutit souvent à des interprétations divergentes et favorise la non-conformité.
- *Création d'informations.* Les organismes administratifs ne doivent exiger la création d'informations que s'il peut être démontré que la réutilisation et le traitement des informations existantes ne peuvent pas fournir les renseignements pertinents. Les organismes administratifs doivent éviter de modifier les obligations d'information en cours d'exercice et ils doivent également accorder aux entreprises un délai suffisant pour s'adapter à de nouvelles exigences. Il faut réduire au minimum les obligations d'information imposées aux entreprises en conférant aux autorités administratives le droit de collecter les informations dans les bases de données existantes.
- *Stockage de l'information.* Le stockage de l'information peut être coûteux et risqué. Coûteux, parce que certains organismes administratifs exigent un archivage de longue durée ; risqué, parce que, après quelques années, les données stockées sur support électronique peuvent être irrécupérables (« durabilité numérique »). Les organismes administratifs doivent réduire autant que possible la durée de stockage.
- *Transfert de l'information.* Le transfert de l'information est plus commode s'il peut être réalisé par des moyens électroniques. Tant qu'on utilise des formulaires qui doivent être remplis manuellement, la charge administrative peut être lourde. Les organismes administratifs devraient utiliser les TI pour dématérialiser l'archivage des informations.
- *Procédure d'information.* Elle résulte des dispositions législatives et réglementaires qui précisent quels sont les instruments à utiliser et comment l'information doit être rassemblée. Or, ces dispositions ne peuvent pas prescrire la manière la plus efficace de collecter l'information. Par conséquent, les autorités ne doivent fixer que les résultats à atteindre pour la collecte d'informations et non les modalités exactes de communication.

### **Budgets de collecte d'informations**

Aux **États-Unis**, la loi sur la réduction des formalités administratives (PRA) définit, comme on l'a indiqué dans l'encadré 1.2, un cadre pour mesurer et gérer les charges administratives que la collecte d'informations au niveau fédéral impose aux particuliers, aux entreprises et aux organismes administratifs. En vertu de cette loi, tous les organismes fédéraux doivent obtenir l'autorisation de l'Office of Budget and Management (OMB) pour pouvoir collecter des informations auprès du public. Des directives détaillées et des

formulaires de demandes normalisés permettent d'établir des données comparables et cumulatives sur l'évolution des charges administratives, et ce pour les différents organismes administratifs et les différents types de réglementation. L'organisme qui demande l'autorisation de collecter des informations fournit une estimation du nombre prévu de personnes à interroger et du temps nécessaire pour la fourniture des renseignements demandés. Pour faire en sorte que les autorités réglementaires examinent bien la nécessité de l'information et tous ses aspects qualitatifs, la loi sur la réduction des formalités administratives exige que le responsable de chaque organisme certifie que la collecte d'informations a été mise en place dans le respect d'un certain nombre de dispositions. Les charges administratives sont quantifiées en heures. La loi n'établit aucune ligne directrice en ce qui concerne la manière de mesurer les charges administratives. L'OMB ne peut autoriser la collecte de données que pour une période maximale de trois ans, à l'issue de laquelle l'organisme administratif doit soumettre une nouvelle demande d'approbation de collecte d'informations.

Le budget de collecte d'informations (BCI) est l'instrument par lequel l'OMB, en concertation avec chaque organisme administratif, fixe les objectifs annuels de réduction des charges de collecte d'informations. Le BCI fait appel aux principes budgétaires. Chaque organisme administratif calcule son « budget » de collecte d'informations en totalisant le temps nécessaire pour exécuter toutes ses demandes d'informations. Cette budgétisation est ensuite utilisée pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de réduction des charges administratives. Depuis 1980, ces objectifs ont été modifiés. En 1996, la loi fixait à 10 %, pour l'ensemble de l'administration, l'objectif annuel de réduction de la charge totale de collecte d'informations pour les exercices budgétaires 1996 et 1997 et à 5 % pour les exercices 1998 à 2001. Toutefois, pendant ces années, les charges réelles, exprimées en nombre d'heures total, n'ont baissé qu'en 1998 (de 0.37 %), tandis qu'elles ont augmenté les autres années entre 2.5 % et 4 %, passant de 6.8 milliards d'heures de travail en 1998 à 7.4 milliards en 2001, soit une hausse totale de 12 %<sup>17</sup>.

Aux États-Unis, comme dans de nombreux autres pays, la capacité des organismes administratifs à réduire les charges se heurte parfois à un obstacle, tenant au fait que leur pouvoir discrétionnaire est limité. Par exemple, les formalités administratives ne peuvent être modifiées qu'à l'issue de procédures administratives qui peuvent prendre plusieurs années. En outre, les exigences de déclaration et d'enregistrement peuvent être imposées par la loi en vigueur, ou être nécessaires afin d'appliquer des lois récemment promulguées. Par ailleurs, plusieurs facteurs tendant à accroître la charge administrative échappent au contrôle des organismes administratifs, et notamment la croissance économique, les catastrophes naturelles ou les tendances démographiques. Ces facteurs peuvent modifier le nombre de participants à un programme, ce qui – tout en ne créant pas de nouvelles formalités – alourdit néanmoins la charge existante du programme dans sa totalité.

### *Approche indicielle pour mesurer les charges administratives*

- En **Belgique**, une loi adoptée en 1998 demande à l'Agence pour la simplification administrative (ASA) d'élaborer un système de mesure et de réduction des charges administratives. Le système, baptisé « tableau de bord », enregistre toutes les variables utilisées dans chaque procédure ou formalité de toute nature. Il emploie des indicateurs pour chaque phase de la procédure et affecte des valeurs indicielles à ces indicateurs. Les valeurs indicielles de chaque formalité sont additionnées, et le total est multiplié par la fréquence de la procédure et par le nombre de personnes concernées. Le résultat

obtenu donne la valeur indicielle totale de la procédure. Les indices de charges affectés aux réglementations individuelles peuvent également être additionnés pour calculer le volume total des charges administratives. Cette approche indicielle présente notamment l'avantage d'être adaptable aux changements de la réglementation et de pouvoir être utilisée par les administrations elles-mêmes (sous contrôle centralisé). Surtout, elle constitue un élément important de l'analyse d'impact de la réglementation, l'évaluation des charges pouvant précéder la mise en place d'une réglementation. Toutefois, le système exige une formation préalable à son utilisation par les fonctionnaires, et son application uniforme risque de s'avérer difficile.

### *Enquêtes auprès des usagers*

De nombreux pays de l'OCDE ont eu recours à des enquêtes pour mesurer directement les coûts de respect des réglementations ou pour évaluer la satisfaction de l'utilisateur à l'égard des formulaires et/ou des procédures administratives :

- A titre d'exemple, on peut citer l'enquête réalisée en **Australie** par le Groupe de travail pour la déréglementation des petites entreprises en vue de constituer l'une des sources de données de base pour les recommandations du groupe dans le cadre d'un programme intégré de réduction des charges. L'enquête a permis d'estimer le temps total consacré en moyenne par les petites entreprises aux formalités administratives et au respect des réglementations (16 heures hebdomadaires) ainsi que la répartition des charges entre les grands domaines de la réglementation (par exemple, le quart de ce temps estimé est consacré aux formalités administratives et au respect des réglementations, et la fiscalité représente les 75 % restants de ce temps total).
- En **Belgique**, une enquête sur la paperasserie vue par les entreprises a montré qu'en 2000, les entreprises belges se voyaient assujetties par le gouvernement à des charges administratives d'un montant équivalent à 2.6 % du PNB. L'enquête, commissionnée par l'Agence pour la simplification administrative en conjonction avec le Bureau de planification fédéral, a montré aussi qu'environ 70 % des charges incombaient aux petites entreprises. Les entreprises furent invitées à donner leur avis sur les priorités à retenir par le gouvernement en matière de politique de simplification administrative. Dans l'ordre, les réponses étaient les suivantes : améliorer la qualité des réglementations, rendre les services publics plus facile à utiliser, développer des mécanismes TI, et introduire des guichets uniques.
- En **France**, la Commission pour les Simplifications administratives (COSA) a lancé en 2001 une série d'enquêtes sur la satisfaction des usagers. Ces enquêtes ont été menées auprès de groupes d'usagers et des services gérant les dossiers ou en relation avec le grand public, afin d'identifier les principaux problèmes. Elles ont abouti à une refonte des formulaires avec le concours d'une Agence de communication et du Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (COSLA).
- De même, en **Corée**, une enquête est menée chaque année sur la satisfaction des usagers à l'égard des procédures administratives. C'est un volet essentiel de l'évaluation des résultats des organismes administratifs.

### *Programmes d'analyses d'impact de la réglementation*

Les analyses d'impact de la réglementation (AIR) sont aujourd'hui largement utilisées dans les pays de l'OCDE<sup>18</sup>. L'AIR, bien qu'elle concerne plus largement l'impact des réglementations, est un moyen systématique de faire en sorte que les charges administratives

#### Encadré 1.4. **Mesure des charges administratives en Norvège**

En Norvège, les registres Brønnøysund (agence administrative rattachée au ministère du Commerce et de l'Industrie) permettent d'avoir une vision très claire des obligations de déclaration imposées aux entreprises norvégiennes. Ils facilitent également la réduction des futures formalités de déclaration en utilisant et partageant des définitions identiques de ces formalités, dans toutes les administrations.

##### **Obligations de déclaration des entreprises**

Créé en 1997, le registre des obligations de déclaration des entreprises a pour mission essentielle d'assurer une surveillance constamment mise à jour des obligations de déclaration des entreprises à l'égard de l'administration centrale. La loi oblige les autorités publiques à coordonner les déclarations qu'elles exigent des entreprises. Le registre surveille également les autorisations exigées pour exercer une activité dans différents secteurs et branches industrielles, et fournit des informations sur la manière d'obtenir ces autorisations. Le registre publie chaque année des estimations des obligations totales de déclaration imposées aux entreprises par l'administration centrale. Le registre est responsable de la méthodologie et de la collecte d'informations sur les charges administratives, tandis que les ministères et agences gouvernementales sont essentiellement chargés de mesurer les charges réelles découlant de ces obligations. Les charges sont mesurées en termes de temps nécessaire pour compléter les formulaires et préparer les déclarations obligatoires.

##### **Application de définitions nationales pour les formalités de déclaration**

L'utilisation de définitions nationales des éléments d'information demandés simplifie les processus dans lesquels deux organismes ou davantage exigent les mêmes types d'informations d'une entreprise, et élimine toute ambiguïté ou confusion à propos des exigences imposées aux entreprises. Pour créer ces synergies et accroître les capacités de coordination, le registre des obligations de déclaration des entreprises a créé un répertoire des définitions relatives aux formalités de déclaration, à l'aide d'une base de données contenant toutes les informations collectées auprès des entreprises à l'échelle nationale. Ce système national de définitions se fonde également sur un haut degré de conformité aux normes internationales.

L'expérience de la Norvège met en lumière deux conditions préalables importantes pour tirer l'entier bénéfice d'un registre mesurant et surveillant les charges administratives et pour appliquer des définitions nationales aux fins des formalités de déclaration. Il faut en premier lieu que les ministères et autres autorités administratives soient conscients de leurs obligations de signaler et de quantifier systématiquement les formalités obligatoires de déclaration imposées aux entreprises lorsqu'ils élaborent une nouvelle réglementation. Il faut en second lieu instaurer des mécanismes crédibles de sanction et d'application pour garantir le respect de ces obligations.

Source: OCDE (2003), *La réforme de la réglementation en Norvège*, Paris.

soient prises en compte lors de l'élaboration des réglementations. L'AIR mesure les charges administratives *a priori*, alors que la plupart des autres démarches adoptées dans les pays de l'OCDE et examinées dans le présent rapport sont centrées sur une approche *a posteriori*.

L'AIR offre le grand avantage de permettre un réexamen des charges administratives potentiellement importantes *avant* qu'elles ne soient imposées, au lieu d'attendre que leurs effets négatifs se manifestent. Autre avantage de l'AIR pour mesurer les charges administratives : elle situe ces charges dans un contexte plus large. Autrement dit, l'AIR

exige expressément que les charges administratives soient comparées aux avantages découlant de la procédure administrative et qu'on procède à une estimation de l'impact net de la procédure et de la réglementation correspondante.

De plus, l'AIR fait généralement appel à des mécanismes de consultation des parties intéressées. Grâce à cette consultation, l'administration peut vérifier ses estimations des charges en cause et peut examiner d'autres solutions, de façon à faire en sorte que les projets de réglementation représentent le minimum nécessaire pour réaliser les objectifs réglementaires. L'AIR est le plus souvent soumise à un examen et/ou un contrôle centralisés, de la part, par exemple, du Bureau du Conseil privé au Canada, du Regulatory Impact Unit au Royaume-Uni, de l'Office of Management and Budget (OMB) aux États-Unis ou de la Commission fédérale pour la simplification de la réglementation fédérale (COFEMER) au Mexique. C'est un autre moyen de contrôler la qualité des estimations et de vérifier la validité des conclusions qui ont pu en être tirées.

### **Conclusions et défis**

Mesurer les charges administratives est une tâche essentielle pour les administrations si elles veulent évaluer leurs performances en matière de qualité de la réglementation à un moment donné et/ou vérifier les résultats des mesures de réduction des charges sur une certaine période. Les diverses démarches mises en œuvre dans les pays de l'OCDE ont conduit à des estimations des charges administratives dont certaines très détaillées.

L'expérience montre qu'une approche descendante facilite la fixation des priorités des grands programmes de réduction des charges administratives, alors que la démarche ascendante est mieux adaptée lorsqu'il s'agit de concevoir et d'évaluer des mesures spécifiques de réduction des charges<sup>19</sup>. Les enquêtes paraissent être un moyen relativement peu coûteux mais fiable d'identifier les domaines dans lesquels les charges administratives sont les plus ressenties.

La méthode indiciaire, telle qu'elle est utilisée en Belgique pour mesurer les charges, semble offrir l'avantage de nécessiter moins de ressources pour une analyse de type descendant. C'est pourquoi elle pourrait être un instrument très utile de fixation des priorités pour les dispositifs de réduction des charges qui se situent à un niveau global.

Pour une administration, mesurer les charges administratives comporte un certain paradoxe, puisque cette opération est utile (en particulier pour conforter la mise en œuvre des politiques), mais généralement coûteuse s'il y a lieu de la conduire avec grand soin. Les organismes de simplification administrative sont souvent confrontés à un dilemme : faut-il consacrer des ressources à l'évaluation des résultats (et, ce faisant, parvenir peut-être à générer un soutien politique), ou faut-il investir ces ressources dans des mesures de simplification spécifiques ?

Fixer des objectifs précis de réduction des charges administratives présente un autre inconvénient. On crée ainsi des attentes que les responsables de la réforme auront peut-être des difficultés à contrôler et à satisfaire. La simplification administrative se caractérise par sa très grande complexité et sa faible prévisibilité. D'un autre côté, un objectif mesurable responsabilise davantage les auteurs d'une réforme.

La mesure des charges administratives est un domaine dans lequel on ne voit pas encore apparaître un ensemble de bonnes pratiques clairement définies. Il subsiste d'importantes questions à résoudre avant de pouvoir identifier ces bonnes pratiques :

- Comment déterminer au mieux la situation de référence ?

- Quelle est la meilleure manière de mesurer les charges – au niveau micro ou macro, ou les deux à la fois ?
- Faut-il prendre en compte les avantages et si oui, comment ? Est-il possible d'utiliser ces techniques pour établir un « budget » de charges administratives ?
- Quelle est la meilleure manière de faire en sorte que les analyses d'impact de la réglementation couramment utilisées dans les programmes de réforme de la réglementation prennent en compte les aspects qui ont trait à la simplification ?
- L'obligation de procéder à une analyse d'impact de la réglementation est-elle utile dans ce contexte ? Faut-il la préférer à un instrument explicite de mesure des charges administratives en ce qu'elle situe la mesure des charges dans un cadre d'action plus large et exprime les charges en termes de coûts-avantages ?

## Délais de prise de décision

### Introduction

L'un des éléments essentiels des charges administratives est le délai qui s'écoule, avant qu'une décision soit prise et le recours éventuel formulé et examiné après qu'une demande ait été soumise. Autrement dit, une charge administrative n'est que partiellement fonction des opérations directes que représente le fait de rassembler les informations nécessaires, de remplir des formulaires et de traiter avec un agent de l'administration ; elle est en outre fonction du coût imposé au particulier ou à l'entreprise qui est lié à un délai ou à une incertitude pour la fourniture de l'information ou pour la réponse à une demande. En fixant des délais, il est possible non seulement d'alléger le coût administratif pour les particuliers et les entreprises, mais aussi de responsabiliser davantage les autorités administratives, qui sont astreintes d'agir avant une date limite intangible.

### Pratiques et expériences

#### *Base juridique des délais dans la prise de décision administrative*

Les délais sont fixés tantôt dans les lois de procédure administrative, tantôt dans la loi spéciale en vertu de laquelle une décision est prise. Généralement, les délais fixés dans les lois de procédure administrative ont un caractère subsidiaire par rapport à ceux fixés dans une loi spéciale ; autrement dit, si une disposition législative ou réglementaire ne fixe aucun délai, c'est la loi de procédure administrative qui s'applique. Voici quelques exemples :

- En **Italie**, la loi de procédure administrative adoptée en 1990 oblige les autorités publiques à fixer des délais appropriés et elle fixe elle-même un délai général de trois mois.
- En **Corée**, la loi de procédure administrative oblige les organismes administratifs à rendre publics leurs délais de prise de décision. Le non-respect de ces délais est diversement sanctionné. Dans certains cas, l'autorité administrative peut proroger elle-même le délai, dans la mesure où elle en informe immédiatement le demandeur, en précisant les motifs de cette prorogation et la date prévue de la décision finale. Dans d'autres cas, si une autorité administrative ne se conforme pas au délai qui lui est imparti, l'intéressé peut demander un examen d'urgence, soit directement auprès de l'autorité administrative concernée, soit auprès de l'instance administrative qui la supervise.
- En 1999, la **Grèce** a adopté un nouveau Code de procédure administrative, qui régit les délais des procédures administratives s'appliquant aux rapports avec les particuliers. De plus, l'administration doit également justifier les retards, préciser les procédures d'accès

aux documents administratifs, définir les règles applicables aux contrats entre l'administration et le secteur privé et établir les modalités de recours administratif.

- Aux **Pays-Bas**, le droit administratif oblige les administrations à prendre leurs décisions dans un délai « raisonnable ». Cette obligation a été complétée par la loi générale sur le droit administratif, qui fixe un délai général de quatre semaines, avec possibilité de prorogation de quatre semaines supplémentaires, les autorités publiques devant prendre dans ce délai la décision administrative qui leur est demandée, sauf si la réglementation spéciale concernée prévoit un délai différent.
- Aux **États-Unis**, la loi de procédure administrative n'impose pas aux organismes publics d'adopter une réglementation ou de prendre une décision dans un délai déterminé après la clôture des auditions publiques. Toutefois, le Congrès s'efforce parfois de contrôler et d'accélérer l'action administrative en imposant des délais dans le cadre de certaines lois. En général, ces délais légaux ne sont exécutoires que par voie d'action en justice ; mais, dans certains cas, le Congrès fixe une date « couperet » ou prévoit d'autres sanctions pouvant être appliquées si un organisme administratif n'agit pas dans le délai imparti.
- En **France**, une loi a amélioré l'exercice des droits des particuliers et des entreprises vis-à-vis des autorités publiques en prévoyant des règles plus claires sur les moyens de prouver le respect des dates limites ou délais d'accomplissement des formalités auprès d'une autorité administrative. Une loi du 12 avril 2000 dispose que cette preuve peut être rapportée au moyen du cachet de la poste, ou d'un procédé télématique ou informatique homologué permettant de certifier la date d'envoi. Cette loi remplace tout un ensemble de pratiques ou de règlements souvent dissemblables et mal connus du grand public.

En l'absence de délai fixé par la loi, les autorités administratives jugent parfois utile de fixer leur propre délai de prise de décision. Ces délais constituent pour l'autorité administrative un repère pour déterminer si la procédure progresse normalement.

### **Réponse tacite : silence vaut consentement ou silence vaut rejet**

La règle permettant d'interpréter le silence d'une autorité administrative comme une acceptation ou un refus tacites de la demande est utilisée dans certains pays comme corollaire à la fixation de délais de prise de décision administrative. Cette règle donne davantage de garanties au demandeur qu'il obtiendra le règlement de son dossier en temps utile. C'est à l'autorité administrative qu'il incombe d'agir avant l'expiration du délai, quitte à demander un délai supplémentaire si cela est nécessaire et possible. Si l'autorité administrative n'agit pas avant l'expiration du délai, la décision relèvera automatiquement de sa responsabilité. En cas de rejet tacite, le demandeur peut exercer immédiatement un recours contre la décision (au lieu d'avoir à continuer d'attendre une réponse négative qui pourra ne jamais arriver, ce qui serait le cas si aucun délai n'était fixé) :

- En **Espagne**, la loi de procédure administrative oblige les autorités administratives à répondre aux demandes dans un délai maximum de six mois, sauf si la loi applicable fixe un délai plus court. Si aucune suite n'est donnée, dans le délai imparti, à une procédure engagée par une personne ayant intérêt à agir, l'absence de réponse vaut acceptation tacite. Si une autorité administrative a engagé une procédure et ne peut pas obtenir de réponse de la part de la personne visée, cette absence de réponse vaut rejet tacite. Tout organisme administratif qui veut être exonéré de la règle du consentement ou du rejet tacites doit soumettre une demande officielle.

- En **Italie**, la loi de procédure administrative établit la règle « silence vaut consentement », mais cette règle ne s'applique que sauf dispositions contraires.
- La règle « silence vaut consentement » est largement utilisée au **Mexique**. La loi fédérale de Procédure administrative a récemment été modifiée pour renforcer cette règle, en élargissant sa portée aux domaines de l'administration publique dans lesquels il n'y a pas de risque de sous-réglementation. Il résulte de ces modifications qu'à quelques exceptions près, l'absence de décision dans le délai légal vaut acceptation de la demande formée par le citoyen. Cette règle s'est étendue à de nombreux États et communes du Mexique.

Lorsque la demande n'est pas suffisamment étayée et ne comporte pas les informations requises, l'autorité administrative peut se trouver confrontée à deux exigences contradictoires : la nécessité de prendre la décision sur la base d'informations solides et pertinentes, d'une part, et l'obligation de respecter le délai d'autre part. Les pays ont résolu ce problème en s'efforçant de donner des indications claires et sans ambiguïté sur les informations requises et en fixant un délai maximum à l'autorité administrative qui reçoit la demande.

Il est possible d'appliquer la règle « silence vaut rejet », lorsque le demandeur a besoin d'une décision rapide, par exemple lorsqu'il s'agit d'obtenir une prestation sociale ou une autorisation de fusion. Si l'administration ne réagit pas dans un certain délai, la demande est censée être rejetée ; ce rejet valant épuisement des recours administratifs, le demandeur peut alors saisir directement la justice.

### **Conclusions et défis**

Dans un grand nombre de pays de l'OCDE, les délais de prise de décision administrative sont très importants pour les particuliers et pour les entreprises et sont l'une des composantes d'un service public responsable. Le contexte plus large de la culture administrative qui préside à l'adoption des règles régissant les délais de prise de décision est l'un des principaux facteurs qui déterminent l'efficacité et la pertinence de ces délais.

Dans les pays où les traditions juridiques et les voies de recours sont moins bien développées, la fixation de délais par la loi peut être essentielle pour réduire le coût et l'incertitude des opérations administratives. Dans un certain nombre de pays, les délais légaux ont été fixés surtout pour que l'administration soit efficacement incitée à répondre dans un délai raisonnable aux demandes des administrés.

La règle « silence vaut consentement » a pour effet de créer une présomption d'acceptation de la demande administrative, l'administration étant tenue d'agir pour matérialiser un rejet. En outre, elle épargne au demandeur la nécessité d'exercer un recours contre l'inaction de l'administration. Par conséquent, la règle « silence vaut consentement » conforte la finalité même de la fixation de délais pour la prise de décision administrative. A cet égard, elle est un complément évident d'une politique de fixation de délais.

A de nombreux égards, la règle « silence vaut rejet » est inférieure à la règle « silence vaut consentement » en ce qu'elle ne répond pas directement à la raison sous-tendant l'application d'un délai, à savoir la nécessité de limiter les charges administratives par un règlement final rapide. Toutefois, comme on l'a indiqué précédemment, la règle « silence vaut rejet » a au moins le mérite d'accélérer le traitement du dossier en ce qu'elle est réputée clôturer la première phase de l'application, ouvrant ainsi un accès plus rapide aux voies de recours administratives ou judiciaires.

Il est difficile de fixer des délais légaux qui s'appliquent à tous les cas. Cela est dû au fait que le délai nécessaire pour différents types de décision administrative peut être légitimement très différent, du fait, par exemple, d'un degré variable de complexité et des conséquences différentes d'une appréciation incorrecte. Dans aucun pays, la règle « silence vaut consentement » n'est utilisée ni largement, ni universellement. En effet, l'acceptation injustifiée d'une demande peut parfois avoir des conséquences très graves et très coûteuses, de sorte que l'application de la règle « silence vaut consentement » est susceptible de comporter des risques pour une partie du public, ces risques touchant à la sécurité ou ayant des conséquences financières. Le champ limité d'application de la règle « silence vaut consentement » semble donc refléter la position suivante des pouvoirs publics : le préjudice que risque de créer une acceptation injustifiée peut, dans de nombreux cas, anéantir les effets bénéfiques découlant de la réduction des charges administratives et d'une sécurité juridique accrue.

En général, les mécanismes de responsabilisation semblent être potentiellement importants, particulièrement lorsque la culture de réactivité de l'administration envers les administrés n'est pas bien établie et peuvent donc servir de signal des attentes du gouvernement à cet égard. Toutefois, la question des incitations et sanctions adéquates destinées à assurer le respect des délais demeure un défi majeur pour l'avenir. La règle « silence vaut consentement » a certes contribué à la mise en œuvre d'une politique de délais impératifs, mais il existe de sérieux obstacles à sa généralisation, qui limiteront encore sa portée dans le futur. Si l'on veut que l'instrument du délai impératif soit pleinement efficace, il faudrait peut-être envisager d'autres solutions pour inciter au respect du délai, par exemple le suivi et la divulgation des performances et l'application de sanctions en cas de sous-performances caractérisées. Quoi qu'il en soit, l'instrument du délai de prise de décision et les grands impératifs de la gouvernance, qui mettent l'accent sur la responsabilité, la transparence et la réactivité à l'égard des administrés, sont parfaitement compatibles.

## **Autres instruments et pratiques**

### ***Introduction***

Les sections précédentes de ce rapport ont été l'occasion de recenser et d'examiner les instruments le plus couramment utilisés pour alléger les charges et simplifier les réglementations administratives. Cependant, les pays de l'OCDE recourent à d'autres instruments et pratiques pour réduire les charges administratives : réglementation négociée, médiateurs, rédaction en langage clair, tests de simulation, chartes de service public et simplification fiscale. Certaines de ces initiatives étant récentes, on ne dispose encore que de peu d'informations sur leurs résultats pratiques ou sur les facteurs critiques de succès. D'autres, notamment la mise en place de médiateurs, sont des instruments largement utilisés dont les objectifs vont bien au-delà de la simplification administrative, mais qui servent en partie à cette simplification, au moins dans certains contextes. Les instruments évoqués dans cette section donnent un plus large aperçu des méthodes de simplification administrative et mettent en lumière de nouveaux domaines à explorer et à prendre en compte à l'avenir.

### ***Pratiques et expériences***

#### ***Réglementation négociée***

Dans les pays à tradition réglementaire non consensuelle, il n'est pas rare que l'autorité réglementaire et les parties soumises à la réglementation règlent leurs

différends, sous le contrôle d'une juridiction, après l'entrée en vigueur de la réglementation. On reproche souvent aux obligations de communication d'informations et aux procédures qui régissent le règlement des différends leur excès de formalisme et leur caractère accusatoire, les entreprises et l'administration se voyant ainsi imposer une lourde charge administrative.

Dans ce contexte, la réglementation négociée est une innovation procédurale par laquelle les représentants de l'autorité réglementaire et les parties concernées sont mis en présence pour coopérer en négociant le texte d'un projet de réglementation qui doit à la fois être conforme à la loi et être accepté par l'autorité réglementaire et l'administration concernées. Négocier une réglementation avant sa publication par l'autorité réglementaire peut être un gain de temps et d'argent pour l'administration et l'administré. En évitant les procès, on fait en sorte que la réglementation entre plus tôt en vigueur, permettant aux entreprises de planifier les changements sans avoir à subir l'incertitude d'une action en justice.

La réglementation négociée peut déboucher sur des approches plus novatrices de nature à réduire les coûts de respect de la réglementation et à obtenir une meilleure conformité à la réglementation. Elle peut aussi faire gagner du temps et de l'argent pour l'élaboration et l'application. On considère que la réglementation négociée donne un résultat optimal lorsque : a) le nombre des groupes d'intérêt et des questions à négocier est gérable ; b) les questions sont négociables ; et c) toutes les parties concernées ont intérêt à aboutir (peut-être parce qu'une date limite a été fixée et que, de toute manière, une réglementation devra être adoptée).

- Les **États-Unis** en fournissent un exemple, où depuis 1982, 17 agences fédérales ont lancé 67 procédures de réglementation négociée ; il en est résulté 35 réglementations définitives. A en juger par l'expérience, les économies ont été substantielles grâce à une mise en œuvre rapide, le principal inconvénient étant le coût préalable à payer en temps et en collecte d'informations.

### *Rédaction en langage clair*

Un grand nombre de pays de l'OCDE ont pris des mesures pour clarifier leurs formalités et formulaires. Les organismes administratifs ont reçu instruction d'utiliser un langage clair dans tous les textes réglementaires et des séances de formation ont eu lieu sur la manière de rendre parfaitement compréhensibles les prescriptions réglementaires (présentation du texte, titres, articulation des paragraphes, utilisation de tableaux et d'illustrations, emploi de verbes actifs). On peut citer à cet égard les exemples suivants :

- En **France**, un comité a été créé en 2001 pour améliorer le langage administratif (COSLA – Comité d'orientation pour l'amélioration du langage administratif). Le COSLA s'est attelé à la refonte des formulaires les plus couramment utilisés, afin de les rendre plus faciles à comprendre pour les usagers. En vue d'améliorer la qualité des correspondances que les fonctionnaires adressent aux particuliers et aux entreprises, le COSLA prépare également un glossaire donnant l'équivalent en langage courant de termes techniques et juridiques.
- Le gouvernement des **États-Unis** a créé un site Web, le « Plain Language Action Network » consacré à la rédaction des textes réglementaires en langage clair. Dans le cadre de cette initiative, le vice-président des États-Unis a attribué un prix aux fonctionnaires fédéraux qui se sont distingués dans ce domaine. Un grand nombre

d'autres pays de l'OCDE ont pris des initiatives similaires. On notera également qu'au Mexique la loi oblige tout fonctionnaire en contact direct avec la population à s'identifier.

### *Tests de simulation*

Le **Mexique** a pris une mesure novatrice sous la forme de tests de simulation. Il s'agit d'évaluer la conformité aux initiatives de déréglementation et de simplification administrative en testant leur mise en œuvre par des visites surprises aléatoires à des usagers simulés. Des indicateurs de qualité et une notation des procédures permettent alors d'évaluer les performances des services administratifs et de leurs agents. Entre 1995 et 2000, ces tests de simulation ont abouti à plus de 500 recommandations de simplification des procédures et d'amélioration des services pour le public.

### *Chartes de service public*

Les chartes de service public peuvent contribuer à la simplification administrative en clarifiant les obligations d'information de l'administré pour qu'il puisse bénéficier de certains services publics :

- En 1998, en **Corée**, le ministère de l'Administration publique et de l'Intérieur a lancé un programme demandant à tous les organismes administratifs de formuler et de publier leur « charte de service public ». Cette charte doit décrire les services fournis et les critères applicables, indiquer la manière d'obtenir ces services et faire état des recours possibles dans le cas où l'administré n'a pas été traité correctement par le fonctionnaire.

### *Suggestions des administrés*

Dans de nombreux pays, les contributions ponctuelles ou systématiques des entreprises et des administrés quant à la manière de simplifier les procédures administratives jouent un rôle essentiel dans la simplification administrative. Les modalités de saisie de cette contribution varient : depuis le point de contact (électronique) à caractère général, où des suggestions peuvent être soumises, jusqu'à la collecte d'informations plus systématique et plus ciblée.

- En **Corée**, le gouvernement a mis en place des moyens systématiques de collecte des suggestions des administrés. Des réunions spéciales semestrielles sont organisées auxquelles les particuliers, généralement représentés par les principales ONG, soumettent des suggestions pour la réforme administrative. Tous les organismes administratifs à l'échelon régional ont également instruction de collecter les suggestions faites par les entreprises et les particuliers pour améliorer l'administration publique. Le ministère de l'Administration publique et de l'Intérieur rassemble les suggestions et les transmet aux organismes administratifs concernés afin d'examiner leur opportunité et la façon de les mettre en œuvre.
- Inaugurés au **Danemark** en 1996, les panels d'usagers sont un moyen novateur de prendre en compte le point de vue des entreprises sur la réglementation avant sa mise au point finale et son application. Un panel d'usagers comprend 500 entreprises représentatives choisies au hasard. A partir d'un résumé du projet de réglementation et d'une estimation de la charge prévisible par l'administration, les entreprises du panel doivent répondre à un questionnaire normalisé (la réponse prenant 10 à 15 minutes et étant transmise par Internet). Les réponses sont résumées dans un rapport établi par un

organisme public et remis au ministère dont émane le projet de réglementation. Pour tester une réglementation par ce système de panel, il faut environ 20 jours.

### **Simplification du secteur public**

En 1999, le gouvernement du **Royaume-Uni** a mis en place une Équipe pour le secteur public dans le cadre de l'Unité sur l'impact de la réglementation (qui se situe au niveau du Cabinet) ; elle a pour unique mission de réduire les charges réglementaires pour le secteur public, c'est-à-dire des domaines tels que les services chargés de l'application des lois, les établissements scolaires, les hôpitaux et les collectivités locales. Son rôle consiste essentiellement à recommander les meilleures pratiques et à faciliter la coopération avec les ministères. Une technique nouvelle, ayant des objectifs équivalents à l'évaluation de l'impact de la réglementation et actuellement dénommée « dispositif de mesure des effets de la réglementation », a pour but d'évaluer le coût, pour les organismes publics, des charges administratives, exprimées en nombre d'heures passées par le personnel.

Cette équipe se caractérise par la spécificité de sa mission, à savoir la simplification administrative dans le contexte du secteur public. Les travaux dans ce domaine devraient être très fructueux vu la taille du secteur public, le nombre des niveaux d'administration pouvant intervenir et la complexité des multiples interactions entre les organismes du secteur public.

### **Conclusions et défis**

Les initiatives évoquées précédemment sont révélatrices de la large portée des mesures prises par les pays de l'OCDE pour traiter les différents aspects de la simplification administrative et de l'allègement des charges administratives. Dans le même temps, elles mettent également en lumière les liens entre les mesures de simplification et d'autres objectifs.

Pour prendre un exemple, l'action en faveur d'une rédaction en langage clair a essentiellement pour objectif, au départ, de rendre le droit plus intelligible et plus accessible à ceux qui doivent s'y conformer. Ce qu'on recherche essentiellement, c'est la transparence, mais il est manifeste également que la mise en conformité avec la réglementation sera facilitée si ses prescriptions mêmes sont claires.

De fait, la rédaction des réglementations est souvent cruciale lorsqu'on veut aborder la question des charges administratives potentielles, et la logique de la rédaction en langage clair donne à penser qu'une consultation étroite des administrés sera probablement l'une des méthodes les plus fructueuses. La capacité de suggestion des administrés paraît à cet égard largement inexploitée. C'est un domaine qui semble se prêter à l'expérimentation, en étudiant quels sont les meilleurs moyens de faire participer le public concerné aux premiers stades de la rédaction des projets de réglementation. Toutefois, il reste apparemment à élaborer, dans certains cas, une véritable stratégie doublement gagnante, qui convaincra les administrés et l'administration que les procédures peuvent en fait être simplifiées sans nuire aux intérêts des uns ou des autres.

## **Approches organisationnelles**

### **Introduction**

Il existe un très large éventail de modèles organisationnels sur lesquels les pays se fondent pour mettre en œuvre leur politique de simplification administrative. Cela tient à

la diversité des structures politiques et administratives – et aux cultures politiques sous-jacentes – ainsi qu'à la façon de concevoir la simplification administrative.

Les approches organisationnelles de la politique de simplification administrative peuvent être classées en quatre grandes catégories :

- Avec les « *organismes à vocation spécifique* », il s'agit de promouvoir certains aspects de la politique de simplification administrative – par exemple la rédaction en langage clair ou la réduction des charges administratives pour certaines catégories – cette tâche étant confiée à un organisme chargé de cette seule mission.
- Avec les « *agences de simplification administrative* » c'est un organisme public spécial qui est chargé uniquement ou essentiellement de promouvoir la politique de simplification administrative.
- Avec les « *agences de réforme de la réglementation* », la promotion de la politique de simplification administrative est confiée aux organismes chargés des questions plus larges de gestion de la qualité de la réglementation.
- Avec les « *commissions externes* », ce sont des commissions créées par les pouvoirs publics et composées en majorité de représentants n'appartenant pas au secteur public – par exemple des universitaires, des représentants des entreprises – qui ont pour mission de coordonner, promouvoir, proposer ou mettre en œuvre les simplifications administratives.

En plus de ces quatre catégories, il convient d'établir une distinction importante entre les organes *permanents* ou *ad hoc*. Les organismes *ad hoc* ont un mandat d'une durée déterminée ou siègent jusqu'à l'obtention de certains résultats, par exemple la rédaction d'un rapport formulant des recommandations au gouvernement sur la meilleure manière de réaliser la simplification administrative.

Cette classification n'est pas exhaustive. Les pays peuvent exercer et exercent souvent des activités de simplification administrative par une combinaison de ces approches organisationnelles. Ils peuvent aussi faire appel à d'autres approches organisationnelles. Cependant, cette classification paraît bien prendre en compte la majorité des approches utilisées pour promouvoir la politique de simplification administrative.

## **Pratiques et expériences**

### **Organismes à vocation spécifique**

Ces organismes sont créés spécialement pour promouvoir une mesure particulière de simplification administrative. Un grand nombre d'organismes à vocation spécifique sont axés sur les petites et moyennes entreprises, vu les problèmes particuliers auxquels doivent faire face ces entreprises, qui subissent disproportionnellement les charges administratives. Il s'agit souvent d'organes permanents, l'idée étant que la simplification administrative vaut tout autant pour les nouvelles réglementations que pour les réglementations en vigueur. Cette permanence rend également possible un travail à long terme de sensibilisation des autorités réglementaires à la simplification administrative. De nombreuses activités des organismes à vocation spécifique sont révélatrices de l'importance cruciale des composantes technologiques dans la conception qui prévaut dans la plupart des pays de l'OCDE. Elles sont également révélatrices de la nature des travaux de simplification administrative :

- Aux **États-Unis**, la Small Business Administration (SBA) a été créée en 1953 afin de fournir une aide spéciale aux petites entreprises pour l'obtention de subventions et prêts

publics. La loi de 1980 sur la Flexibilité réglementaire, imposant aux autorités publiques de s'attacher tout particulièrement aux réglementations concernant les petites entreprises, a créé un Chief Counsel for Advocacy, responsable indépendant nommé par le président au sein de la Small Business Administration, pour suivre l'action de cet organisme.

- Au **Royaume-Uni**, le Small Business Service, créé en avril 2000, est lui aussi spécifiquement destiné aux petites entreprises. Il a essentiellement pour mission de promouvoir les intérêts des petites entreprises et de renforcer leur contribution à l'action des pouvoirs publics, en particulier pour la simplification des aides aux entreprises et pour l'amélioration de la qualité et de la cohérence de ces aides. Le SBS dispose de pouvoirs d'intervention dans le processus de réglementation ; il a par exemple le droit de faire consigner sa position dans l'AIR, selon la formulation de son choix. Le SBS est le premier guichet unique institutionnalisé de l'administration centrale du Royaume-Uni.
- La **France** a créé un organisme chargé de promouvoir la simplification administrative grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications. L'ATICA (Agence pour les technologies de l'information et des communications) assure une assistance technique pour la mise en place des nouvelles applications des TI dans les administrations.
- Au **Royaume-Uni**, un organisme spécial – l'Office of the e-Envoy (OeE) – a été créé pour promouvoir l'administration électronique et les communications et services électroniques dans tout le secteur public. L'OeE travaille au développement d'une stratégie d'administration électronique à l'échelle du gouvernement dans son ensemble, et assiste les ministères et autres organismes administratifs pour l'élaboration et l'application de leurs pratiques et services d'administration électronique.

Certains pays ont également créé des unités spéciales pour promouvoir un langage clair dans les lois et règlements :

- La **France**, comme indiqué précédemment à l'alinéa traitant des instruments et pratiques, a créé le COSLA – Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif – en 2001.
- En **Suède**, le ministère de la Justice comporte un service chargé de la révision juridique et linguistique ainsi qu'un « Groupe pour la rédaction en suédois clair », instance désignée par le gouvernement en 1994 pour promouvoir la rédaction en langage clair dans l'ensemble de l'administration.

### *Organismes de simplification administrative*

La France, la Belgique et l'Italie ont opté pour la création, au sein de l'administration centrale, d'un organisme chargé de promouvoir les mesures de simplification administrative :

- En **France**, la Commission pour les Simplifications administratives (COSA) a été créée en 1998 pour promouvoir et étudier la simplification administrative en France. La COSA fait rapport chaque année au Premier ministre sur l'état d'application par les ministères des plans de simplification administrative. Elle est également chargée de concevoir des instruments d'évaluation quantitative de l'impact effectif de ces mesures, par exemple sous l'angle du gain de temps, du nombre de procédures supprimées ou des économies financières pour les usagers.

- En **Belgique**, l'Agence pour la simplification administrative (ASA) a été créée en 1998 en vue de la promotion de l'entreprise indépendante. Rattachée à la Chancellerie du Premier ministre l'ASA est investie d'une mission pluridisciplinaire. Elle est dirigée par un comité d'orientation tripartite (partenaires sociaux et administration), et propose des mesures visant à simplifier les obligations légales et les procédures auxquelles les entreprises doivent se conformer. L'agence élabore un programme annuel et soumet des rapports au Parlement sur l'action gouvernementale en matière de simplification administrative. Trois objectifs majeurs de l'ASA ont été définis lors de sa création : proposer, en collaboration avec les entreprises, tous types de mesures de simplification ; développer un système de mesure des charges administratives ; concevoir une analyse préalable d'impact de la réglementation dans l'optique des charges administratives.
- En **Italie**, une Unité de simplification de la réglementation, Nucleo, a fonctionné entre 1999 et 2002. Organisme rattaché au Premier ministre, Nucleo avait principalement pour mission de préparer les décrets de déréglementation et les textes codifiés. Il a également prêté son concours aux ministères pour l'amélioration de la réglementation et a rendu des avis à la DAGL (Direction des affaires juridiques et législatives des services du Premier ministre) sur la qualité des analyses d'impact de la réglementation et de la rédaction juridique. Nucleo réunissait 25 professionnels du droit, de l'économie, de la science politique, de l'analyse d'impact, des affaires européennes et de la linguistique.

### *Organismes de réforme de la réglementation*

Dans un grand nombre de cas, la politique de simplification administrative et l'organisation de sa mise en œuvre sont intégrées à l'action menée sur un plan plus large par les pouvoirs publics pour assurer une réglementation de haute qualité. Voici quelques exemples de cette intégration :

- En **Australie**, l'Office of Regulatory Review (ORR) relève de la Productivity Commission, qui a été créée en 1998 comme principal organe consultatif du gouvernement du Commonwealth australien sur tous les aspects de la réforme microéconomique. L'ORR examine et révisé les projets de réglementation afin de garantir qu'ils sont convenablement formulés et qu'ils incluent, entre autres, des évaluations des coûts administratifs pour les organismes publics, les entreprises et tous autres intéressés.
- Aux **États-Unis**, l'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) a été créé en 1980 au sein de l'Office of Management and Budget en vertu de la Loi sur la Réduction des formalités administratives. L'OIRA examine les demandes de collecte d'informations relevant de cette loi et joue le rôle d'organe d'examen centralisé pour tous les projets de réglementation émanant des ministères et des agences.
- Au **Mexique**, la Commission fédérale pour l'amélioration de la réglementation (COFEMER) a été créée par le législateur en mars 2002 en tant qu'organisme autonome chargé de promouvoir et d'évaluer la simplification administrative et la qualité de la réglementation dans l'ensemble de l'administration fédérale. Elle a succédé à l'Unité de déréglementation économique du ministère de l'Industrie et du Commerce. La COFEMER procède à un examen de toutes les formalités avant qu'elles soient inscrites au Registre fédéral des formalités et des services. L'impact de toute nouvelle réglementation se traduisant par des formalités supplémentaires est évalué sous ses aspects plus larges. L'absence de déclaration d'impact de la réglementation à l'occasion de nouvelles réglementations et formalités constitue une violation de la loi.

### Commissions externes

- En **Corée**, le développement et la promotion de la simplification administrative relèvent du Comité pour la réforme de la réglementation (créé par une loi de 1997). Cette loi charge le comité d'élaborer et de coordonner la politique réglementaire et d'examiner et approuver les réglementations, y compris dans le domaine de la simplification administrative. Il se compose d'une majorité de représentants n'appartenant pas au secteur public (milieux universitaires, entreprises), du Premier ministre et de six autres ministres. Il a joué un rôle actif et déterminant dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de réforme de la réglementation et de simplification administrative.
- Au **Royaume-Uni**, le gouvernement a créé en 1997 un organisme à caractère permanent, le « Groupe pour une meilleure réglementation » (BRTF), dont les membres proviennent essentiellement du monde des affaires. Son rôle est d'œuvrer à une « meilleure réglementation » et pas à une simple déréglementation. Il rend des avis sur l'efficacité et la crédibilité des mesures réglementaires, en veillant à ce qu'elles soient nécessaires, équitables et d'un coût raisonnable ; de plus, ce groupe doit s'assurer que les réglementations sont simples à comprendre et à appliquer et qu'elles prennent en compte les besoins des petites entreprises et du grand public. Il publie des études et des analyses et s'efforce d'inciter les administrations à alléger les charges réglementaires et administratives. Il joue également un rôle de filtrage ; en ayant accès suffisamment tôt aux projets de loi et de règlement, il est à même d'influer sur le contenu des nouvelles mesures.
- En **Australie**, le Groupe pour la déréglementation des petites entreprises a été créé en 1996. Il se compose de six membres du secteur privé, essentiellement des représentants des petites entreprises, et d'un haut fonctionnaire. Il est chargé de « rendre des avis sur les moyens de réduire de moitié les formalités administratives et la charge qui en résulte pour les petites entreprises, dans une optique neutre sur le plan des recettes ». Ce Groupe de travail a soumis son rapport en novembre 1995. Ce rapport a été largement approuvé par le gouvernement fédéral en 1997 et il est mis en œuvre progressivement, dans de nombreux cas en coopération avec les gouvernements des États. Bien que le Groupe de travail ait recommandé un suivi, il a été dissous après la remise de son rapport.
- Aux **Pays-Bas**, le gouvernement a constitué en 1998 une commission consultative provisoire, la Commission pour la réduction des charges imposées aux entreprises (la Commission Slechte, du nom de son président). Elle est chargée de proposer et d'engager des projets de réduction des charges administratives. Elle a joué un rôle de catalyseur dans la simplification administrative et la réduction des charges et également contribué à sensibiliser à l'importance économique des charges administratives. Elle était composée de représentants des petites et moyennes entreprises, des grandes entreprises, des niveaux inférieurs d'administration, de la profession comptable, des partis politiques et du Parlement européen, ainsi que de spécialistes de l'administration publique, du conseil en organisation et de la communication. Un Groupe de direction, composé de hauts fonctionnaires des ministères, lui a servi de « sparring partner » officiel, de manière à bien impliquer les ministères dans cette action. C'est dans ce cadre que la participation des ministères a été assurée et les initiatives de réduction des charges administratives examinées et agréées.

- Pour succéder au Comité Schlechte, le gouvernement des **Pays-Bas** a créé en mai 2000 la Commission consultative pour le contrôle des charges administratives (ACTAL), chargée de surveiller l'action des ministères dans le domaine de la simplification administrative et de la réduction des charges. ACTAL est un organisme indépendant qui joue le rôle de « gendarme » et de facilitateur, apportant un solide appui à l'objectif du gouvernement néerlandais de réduire de 25 % les charges administratives imposées aux entreprises. L'ACTAL a un caractère temporaire. Elle devait réaliser ses objectifs dans les trois ans et être dissoute en mai 2003. Les projets de loi et de règlement, de même que les rapports sur les lois et règlements en vigueur, doivent lui être soumis. Elle peut conseiller au Conseil des ministres et au Conseil d'État de ne pas examiner un projet de loi ou de règlement qui n'est pas accompagné d'une déclaration de charges administratives. L'ACTAL consulte un panel représentant environ 500 entreprises. Elle entretient également des contacts réguliers avec les organisations patronales des grandes entreprises et des PME ainsi qu'avec les représentants des associations agricoles et des entreprises individuelles.

### **Conclusions et défis**

Les approches organisationnelles et structurelles des pouvoirs publics en matière de simplification administrative s'inscrivent dans le cadre de certaines pratiques et traditions politiques et administratives. Même si le contexte national peut limiter et déterminer les solutions possibles, les pays doivent en principe résoudre les questions suivantes pour établir le cadre organisationnel de leur politique de simplification administrative :

- Quels doivent être les liens de la simplification administrative avec les mesures plus larges concernant la qualité de la réglementation et avec les autres mesures relevant notamment de la réforme de l'administration publique, de l'administration électronique, de la politique de la concurrence, de la déréglementation et de la privatisation ?
- Pour promouvoir les mesures de simplification administrative, doit-on s'appuyer sur un seul organisme (central) ou sur plusieurs organismes entrant en concurrence et chargés de différents aspects de la simplification administrative ?
- Les mesures de simplification administrative doivent-elles se fonder sur les contributions et propositions émanant d'organes internes ou d'organes consultatifs externes ou des deux à la fois ?
- Les organismes de simplification administrative doivent-ils être purement consultatifs ou se voir assigner des fonctions de contrôle, de contestation et d'exécution ?
- Les organismes de simplification administrative doivent-ils avoir un caractère temporaire ou permanent ?

En ce qui concerne le choix de l'approche organisationnelle, le contexte politique et administratif influe également sur les effets bénéfiques qu'on peut attendre et les enseignements qu'on peut en tirer. Il est cependant possible de formuler quelques observations générales.

Sur un plan général, l'expérience d'un certain nombre de pays donne à penser que l'un des principaux obstacles à la mise en place et à l'exécution de programmes de simplification administrative peut être une culture d'animosité à l'encontre de la diffusion de principes systématiques d'administration. Des mesures de simplification administrative de grande envergure peuvent être considérées comme une atteinte à

l'intégrité des ministères. Ce phénomène peut s'accroître lorsque les structures et/ou traditions administratives sont telles que les ministères sont très indépendants dans l'exercice du pouvoir exécutif.

Les pays ont largement recours aux organismes à vocation spécifique chargés d'un aspect particulier de la simplification administrative. Ces organismes ont souvent pour mandat l'amélioration des réglementations administratives applicables aux entreprises et, plus particulièrement, aux PME. Les principaux autres domaines sont la rédaction en langage clair, l'application des TI et l'impact sur le secteur public. Cette approche a manifestement pour avantage de mettre l'accent sur un aspect particulier. Les organismes spécialisés offrent également des possibilités d'analyse approfondie et d'accumulation d'une expertise. Malgré tout, porter essentiellement l'attention politique et administrative sur un aspect spécifique de la simplification administrative peut biaiser les mesures de simplification administrative et de réforme de la réglementation en privilégiant trop un élément par rapport aux autres. Un tel biais peut avoir des effets négatifs sur trois plans : le poids politique de cette action, les ressources humaines (expertise) mises en œuvre et les crédits budgétaires affectés. Pour éviter ce biais, il faut intégrer les procédures et objectifs des organismes à vocation spécifique dans la politique plus large de simplification administrative et de réforme de la réglementation.

Les organismes de simplification administrative à vocation générale sont chargés de la simplification administrative recouvrant tous les secteurs, c'est-à-dire aussi bien pour les entreprises que pour les particuliers, en ne privilégiant pas un instrument quelconque. Cette démarche semble être moins répandue que celle faisant appel à des organismes à vocation spécifique. Avec les organismes à vocation générale, la simplification administrative est souvent considérée comme un domaine d'action relativement autonome et très prioritaire, qui n'est pas nécessairement étroitement rattaché ou subordonné aux mesures plus larges de réforme de la réglementation. Les avantages et les inconvénients sont les mêmes que pour les organismes à vocation spécifique : la base institutionnelle est un gage de visibilité et d'impulsion et est susceptible de mobiliser facilement les ressources et les compétences ; en revanche, on court ainsi le risque de biaiser la politique plus large de qualité de la réglementation, pour privilégier des « sous-ensembles » de questions inscrites au programme de réforme de la réglementation.

Pour promouvoir la simplification administrative et déterminer ses priorités, la meilleure solution paraît être l'intégration organisationnelle de la simplification administrative dans des organismes chargés de la mission plus large de qualité de la réglementation. Dans les pays ayant adopté ce type de structure, la simplification administrative est souvent intégrée (et subordonnée) au programme plus large de réforme de la réglementation. La simplification administrative est souvent utilisée comme levier essentiel d'autres réformes de la réglementation. En général doublement gagnante, la politique de simplification administrative suscite rarement une résistance de la part d'intérêts acquis, que ce soit dans les entreprises ou dans les administrations.

L'utilisation d'une commission consultative externe et le résultat de son action seront fonction du soutien politique dont elle bénéficie et de l'autorité qu'elle exercera sur les administrations. Même les idées de réforme les mieux conçues et les plus fiables n'auront aucune emprise sans volonté politique de les mener à bien.

Des « Groupes de travail » sont souvent mis en place pour remédier au caractère non consensuel de tentatives précédentes de réforme et pour déléguer aux ministères les

principales compétences en matière de simplification de la réglementation. Les Groupes de travail ont souvent encouragé l'auto-amélioration dans les ministères, afin d'ancrer dans la fonction publique une « culture de meilleure réglementation », en privilégiant des modèles d'action pour les ministères plutôt que des prescriptions détaillées de simplification administrative. En effet, on s'est rendu compte que ce qui était déterminant pour la simplification administrative, ce n'était pas la mise en œuvre d'objectifs fixés au niveau central, mais l'élaboration de pratiques optimales à l'initiative des ministères.

Le principal avantage d'un Groupe de travail temporaire est qu'il peut répondre avec une grande visibilité et de façon très ciblée à une priorité politique. Si cette réponse est bien circonscrite et efficacement formulée, et si elle comporte des modalités d'exécution efficaces, un Groupe de travail temporaire peut être très utile pour l'application de mesures judicieuses de simplification administrative. Les organismes *ad hoc* de ce type sont généralement créés lorsque le concept de simplification administrative et de réduction des charges a su s'imposer au niveau politique. On peut alors établir des programmes ambitieux grâce à la très grande visibilité de ces organismes et, souvent, grâce à leur indépendance par rapport à l'administration publique.

Néanmoins, l'action d'un organisme *ad hoc* peut soulever des difficultés dans le domaine de la mise en œuvre et du suivi. Un autre problème peut se poser lorsque l'action de simplification administrative est trop personnalisée. Elle risque alors d'être trop tributaire du responsable, ou de se fragiliser et de ne plus aboutir lorsqu'il part, sa tâche terminée. Il n'en reste pas moins que le modèle du Groupe de travail permanent souligne la volonté de simplification administrative de la part des pouvoirs publics et aide à mobiliser les idées de réforme (émanant de l'administration ou de l'extérieur). Il peut aussi contribuer à sensibiliser l'administration aux préoccupations du secteur privé et aux solutions autres que la réglementation, tout en permettant de concevoir des méthodes de mise en œuvre des initiatives de réforme dans des domaines complexes ou politiquement délicats. Enfin, le secteur privé est ainsi à même de prendre conscience des difficultés et problèmes que peut soulever la mise en œuvre de mesures de simplification administrative, d'où la possibilité d'une meilleure compréhension de la nature et de la dynamique de la réforme administrative.

Les organismes de simplification administrative ne se distinguent pas seulement par leur niveau d'intégration organisationnelle dans le programme général de réforme réglementaire, mais également par des différences dans leur rôle effectif<sup>20</sup>. Trois rôles différents peuvent être identifiés. En premier lieu, ces organismes peuvent être consultatifs, c'est-à-dire accroître les capacités de l'administration en publiant et diffusant des orientations et en fournissant une assistance aux responsables de la réglementation. Dans ces cas, la simplification administrative se fonde souvent sur une autoévaluation par les différents ministères et organes administratifs. En second lieu, les organismes de simplification administrative peuvent avoir une fonction de contestation à l'égard de tous projets de réglementation qui imposeraient de nouvelles charges (administratives) aux entreprises et particuliers. Cette contestation peut revêtir la forme d'une évaluation faisant pression sur l'auteur d'un projet afin qu'il améliore la performance conformément à un ensemble de critères donnés. Elle peut également revêtir la forme d'un « veto », en vertu duquel l'organisme concerné joue le rôle de vigile dans le processus réglementaire. Des organismes gouvernementaux jouent généralement ces rôles de conseil et de contestataire. Le troisième rôle, qui est un rôle de promotion, est souvent joué par des organismes et commissions externes. Il s'agit de mettre en avant des considérations de

politique réglementaire à long terme, notamment la réforme des politiques, le développement d'outils nouveaux et améliorés, et le changement institutionnel.

Les missions assignées aux différents organismes de simplification administrative varient selon la culture et la tradition administratives, et elles évoluent au fil du temps. Toutefois, l'expérience montre que la plupart des politiques de simplification administrative, et dès lors, les missions assignées aux moteurs institutionnels de ces politiques, reposent essentiellement sur des rôles de promotion et de conseil, qui constituent, de toute évidence, un préalable utile pour créer un environnement propice à la simplification administrative, et notamment une approche non conflictuelle de la simplification administrative. Cependant, il peut être nécessaire de confier à ces organismes un rôle de contestation, ou encore de les charger de fixer des objectifs et de contrôler les progrès réalisés afin d'aller au-delà des réformes qui sont essentiellement mues par une autoévaluation.

## Conclusions

Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, une action a été engagée au milieu des années 1980 pour réduire systématiquement les charges administratives, en réaction à l'inflation réglementaire et à la complexification des administrations publiques dans les pays de l'OCDE.

Les mesures de simplification administrative interviennent souvent dans un contexte politique quelque peu paradoxal. D'un côté, les entreprises et les particuliers se plaignent des charges et formalités administratives et exercent de fortes pressions politiques sur les administrations pour qu'elles allègent la bureaucratie. D'un autre côté, les entreprises et les particuliers exigent de plus en plus une administration plus responsable, plus efficace, plus équitable et plus transparente ; d'où la nécessité d'obligations d'information et de réglementations plus ciblées. Ce paradoxe souligne bien la permanence et la dynamique des défis que doit relever l'administration dans sa gestion de l'information.

Cette section finale du rapport présente certains des thèmes communs de la simplification administrative, identifiés dans les pays étudiés ; elle analyse les implications des liens entre simplification administrative et politique réglementaire et identifie certaines questions et certains défis du programme de simplification administrative.

### **Thèmes communs – institutions, politiques et défis**

L'allègement des charges administratives des entreprises et des citoyens est un thème bien établi de l'action politique dans la plupart des pays, dans le cadre plus large des mesures qui sont prises pour réformer la réglementation et améliorer sa qualité. La plupart des politiques de simplification administrative comprennent à la fois des mesures-cadres et des initiatives spécifiques de simplification et de réduction des charges administratives. On n'observe aucune tendance claire en ce qui concerne le niveau d'administration qui a donné l'impulsion essentielle à la simplification administrative. Dans certains pays, c'est le gouvernement central qui a joué un rôle pilote, rattrapé ensuite par les entités fédérées ou régionales et les collectivités locales. Dans d'autres pays, c'est l'inverse qui s'est produit.

Les études par pays réalisées pour le présent rapport font apparaître plusieurs points communs pour l'approche de la simplification administrative. Dans le même temps, on constate néanmoins des différences inévitables pour ce qui est des mécanismes

institutionnels, des objectifs et des priorités. Les similitudes ont trait aux approches politiques, aux structures institutionnelles et aux instruments et pratiques adoptés.

La simplification administrative dans les pays de l'OCDE a été essentiellement dictée par l'ambition d'améliorer le rapport coûts-avantages de la réglementation administrative. Cependant, un grand nombre des instruments et pratiques mis à contribution pour améliorer ce rapport coûts-avantages ont également conduit à des mesures qui améliorent la transparence et la responsabilité, ou s'appuient sur de telles mesures. La coordination centralisée des examens, de plus en plus fréquente, découle d'un constat : les charges administratives sont un phénomène quasi universel dans l'administration. Ces examens centralisés augmentent également la probabilité qu'un grand nombre des solutions pouvant être adoptées (voir ci-après) auront une applicabilité générale. On peut être amené ainsi à mettre l'accent sur une approche cohérente et une large application des réformes et ce, en recourant à une coordination centrale des moyens à mettre en œuvre. Inévitablement, l'examen portera essentiellement sur les charges administratives existantes. Il ne s'agira pas de contrôler la qualité de nouveaux projets de réglementation. Toutefois, et comme le révèle l'analyse qui va suivre, il se dessine actuellement une tendance à mettre davantage l'accent sur le contrôle de qualité préalable (c'est-à-dire le contrôle pendant les phases de préparation et de rédaction d'une mesure réglementaire).

Sur le plan des institutions, on peut noter deux similitudes à partir de l'expérience actuelle des Pays de l'OCDE :

- Un large recours à des organismes à vocation spécifique visant une catégorie particulière de clients (généralement l'ensemble des entreprises ou les PME) ou des domaines particuliers de la simplification administrative, par exemple la rédaction en langage clair ou la mise à disposition de formulaires électroniques.
- L'utilisation de Groupes de travail externes pour contribuer aux réformes administratives, ces Groupes de travail réalisant en général un large examen des réglementations ou procédures d'autorisation en vigueur, ou participant à un tel examen.

Le recours à des organismes à vocation spécifique et à des Groupes de travail externes semble largement traduire le fait que les mesures de simplification administrative sont considérées comme des initiatives « axées sur le client », qui résultent souvent d'une forte pression de la part des entreprises en particulier.

Dans ce contexte, les Groupes de travail externes, composés surtout de membres de la catégorie de clients concernée, sont généralement jugés aptes à identifier de façon fiable les domaines prioritaires de réforme. Dans le même temps, cette démarche fait retomber sur la catégorie de clients concernée une partie de la responsabilité de l'identification des solutions. En outre, l'intervention d'un Groupe de travail externe répond au besoin qui est ressenti de recueillir des avis que ne faussent pas le conservatisme bureaucratique et l'intérêt au maintien du *statu quo*. Les Groupes de travail externes semblent être également considérés comme un moyen d'agir rapidement, ce dont témoigne le délai souvent très bref qui leur est imparti pour remettre leur rapport :

- Les pratiques les plus courantes et les instruments les plus utilisés sont les guichets uniques, les campagnes de simplification des autorisations, la prise en compte des besoins spécifiques des petites entreprises, l'encouragement de techniques alternatives de réglementation moins restrictives et l'emploi généralisé de solutions basées sur les technologies de l'information et de la communication.

La tendance relativement récente à une démarche fondée sur les TI ne traduit pas une vision nouvelle des questions mêmes qui ont trait à la simplification administrative ; elle est le reflet ou une manifestation particulière d'une tendance plus large à utiliser la technologie en raison de sa capacité de faciliter les activités administratives et les interactions avec les entreprises et les particuliers. Ceci dit, il est difficile de surévaluer l'impact des technologies de l'information sur les mesures de simplification administrative. Ce n'est sans doute pas un hasard si de nombreux programmes examinés dans le présent rapport ont été engagés au milieu des années 90, au moment même où la « révolution de l'information » a touché l'administration. L'informatique facilite énormément de nombreux programmes comme les guichets uniques, l'évaluation des charges, l'allègement des formalités et la cartographie des obligations d'autorisation.

Néanmoins, les TI ne sont pas une panacée et il faut les utiliser intelligemment si l'on veut en tirer le maximum d'avantages. Même dans le cas de la réglementation administrative, les solutions fondées sur les TI ne peuvent pas toujours remplacer la responsabilité, la souplesse et la convivialité d'entretiens face à face entre un particulier ou le représentant d'une entreprise et un fonctionnaire « en chair et en os ». Les questions de respect de la vie privée, de sécurité et de fracture numérique conservent également toute leur pertinence.

La réforme et la simplification des autorisations prennent la forme d'un regroupement des formalités et, plus fondamentalement, d'un réexamen du bien-fondé de l'autorisation et d'une approche plus critique lorsqu'il s'agit de créer une nouvelle autorisation ou de maintenir une autorisation en vigueur. Les guichets uniques ont, dans un premier temps, servi de bureau de renseignements, en réduisant les coûts de recherche de l'information pour les entreprises, qui pouvaient ainsi avoir facilement accès à tous les renseignements nécessaires sur les diverses autorisations qu'elles devaient obtenir. Dans ce domaine, le succès est patent, aussi bien du point de vue des économies que peuvent réaliser les entreprises que du point de vue de la satisfaction de l'administré. Une tendance plus récente consiste à élargir la logique du guichet unique en en faisant l'autorité de délivrance des autorisations. Autrement dit, le guichet unique n'est plus seulement un mécanisme de réduction des charges administratives ; il est de plus en plus un instrument de réorganisation des processus. En regroupant l'ensemble des informations et autorisations exigées d'une entreprise, le guichet unique permet d'identifier les chevauchements, les doubles-emplois et les redondances. Mais l'expérience montre également que les résultats peuvent être limités si l'on se borne à réorganiser le processus en créant une nouvelle strate administrative qui n'a d'autre fonction que celle de plaque tournante chargée d'accélérer les opérations dans le cadre de la structure préexistante.

Enfin, l'attention particulière qui est portée aux besoins des petites entreprises et qu'on retrouve dans presque tous les pays résulte du constat suivant : ce sont les petites entreprises qui sont les moins bien loties pour faire face aux charges administratives et elles tireront d'une réduction de ces charges un profit plus que proportionnel. On voit se généraliser l'approche de la « convivialité réglementaire » à l'égard des petites entreprises.

On peut également recenser deux types de problèmes communs :

- Une expérience limitée de l'évaluation systématique des techniques de réduction des charges.
- Des difficultés de coordination entre ministères et entre niveaux d'administration.

Comme le montre le présent rapport, on dispose de peu d'informations sur l'efficacité de la plupart des initiatives qui ont été prises, même si certaines mesures sont en place depuis longtemps. Malgré les avancées spectaculaires dans l'utilisation des TI, rares sont les données solidement étayées sur l'impact des réformes évoquées dans ce rapport. L'action menée par les gouvernements pour mesurer les charges administratives et fixer des objectifs de réduction de ces charges échelonnés dans le temps n'en est qu'à ses débuts. Cela entrave le ciblage des mesures de réduction des charges sur les secteurs qui en ont le plus besoin et montre par là même toute l'importance d'une action plus systématique pour la mise au point d'indicateurs objectifs des charges administratives et leur suivi, de manière à pouvoir évaluer le succès des réformes et déterminer correctement les priorités.

L'action menée par les Pays-Bas et la Belgique dans le domaine de la mise au point de techniques d'évaluation mérite une attention particulière à cet égard. L'un des défis majeurs pour la conception future des programmes est de fermer la boucle de rétroaction et de générer des mesures plus fines grâce au processus d'évaluation. Cet aspect devrait être prioritaire à l'avenir dans la plupart des pays.

Une coordination efficace entre les ministères et entre les niveaux d'administration est devenue de plus en plus nécessaire, en particulier pour certaines approches de la simplification administrative. Tel est le cas pour les guichets uniques, surtout si, comme on le fait depuis peu, il s'agit de leur conférer des pouvoirs de délivrance d'autorisations. Ce problème se pose également pour la conception et la gestion des portails administratifs sur le Web, s'agissant de la coordination entre les portails généraux et les portails plus spécifiques. Il faut étudier des stratégies concrètes assurant efficacement cette coordination.

### **Simplification administrative et réforme de la réglementation**

L'importance accordée à la simplification administrative est très variable d'un pays de l'OCDE à l'autre. Pour certains, elle reste une composante relativement mineure d'une politique plus large de réforme de la réglementation, alors que pour d'autres, la simplification administrative est le volet essentiel des efforts de réforme, les autres questions relatives à la qualité de la réglementation n'étant guère prises en compte. Certaines conséquences pour les politiques visant la qualité de la réglementation peuvent être identifiées lorsqu'on les examine par rapport à la simplification administrative.

Premièrement, du point de vue des autorités chargées de la réforme de la réglementation, la simplification administrative peut souvent être une approche commode et pragmatique. Dans la plupart des cas, les organismes réglementaires sont sans doute d'autant plus susceptibles de coopérer à ces initiatives qu'elles ne menacent pas leur prestige et leur autorité comme pourrait le faire une réforme fondamentale de la réglementation. De même, la probabilité d'une résistance organisée et durable de la part d'autres groupes d'intérêt est moindre pour les programmes de simplification et de réduction des charges que pour de nombreuses réformes de la réglementation économique et sociale. Dans ce cas également, la menace ne sera sans doute pas cruciale. On peut faire valoir également que la simplification administrative est une réforme d'assez faible ampleur et qu'elle comporte donc moins de risques. Le risque est moindre d'un échec des réformes devant l'opposition concertée d'intérêts sectoriels ou en raison de problèmes imprévus de refonte de la structure réglementaire. De plus, des résultats tangibles peuvent être obtenus dans des délais relativement brefs correspondant au cycle politique.

Deuxièmement, du fait de son attractivité, la simplification administrative risque d'accaparer l'énergie des réformateurs en les détournant d'autres réformes parfois plus fondamentales. La simplification administrative, tout en étant importante et en se rattachant à un certain nombre de valeurs de base de la gouvernance, ne saurait se substituer à un programme rigoureux de qualité de la réglementation. L'enjeu de la qualité de la réglementation est plus vaste que celui de la simplification administrative. De plus, les programmes de qualité de la réglementation étant de plus en plus larges dans leur conception et leur mise en œuvre, la nécessité de programmes de simplification administrative devrait quelque peu s'affaiblir. A titre d'exemple, l'utilisation plus fréquente et plus rigoureuse de l'analyse d'impact de la réglementation (« AIR ») qu'on observe actuellement dans la zone de l'OCDE devrait contribuer de plus en plus à l'élimination préventive avant l'introduction des formalités administratives inutiles. Cet instrument, s'il est efficace, est bien préférable à un contrôle *a posteriori*. L'AIR, de par son caractère plus systématique, doit être privilégiée par rapport aux initiatives de simplification administrative, qui ont le plus souvent un caractère essentiellement ponctuel. Enfin, le fait qu'on demande de plus en plus aux autorités réglementaires d'envisager des instruments autres que la réglementation milite en faveur d'approches plus systématiques, qui rendront sans doute moins nécessaires les mesures purement consacrées à la simplification administrative (voir ci-dessus).

Tous ces facteurs donnent à penser qu'il serait fructueux à l'avenir d'étudier des solutions plus systématiques de réduction des charges administratives ayant un effet synergique avec les autres mesures d'amélioration de la qualité de la réglementation. Il faudrait, par exemple, inclure dans les manuels de pratiques exemplaires destinés aux autorités réglementaires des principes et directives appropriés concernant en particulier les aspects suivants :

- La nécessité de se concentrer sur les procédures d'autorisation ou les autres formes « lourdes » d'intervention réglementaire.
- L'adoption d'approches systématiques visant à minimiser les charges dans certains cas précis, par exemple en envisageant d'un œil critique les besoins en informations, les délais de renouvellement des autorisations, etc.
- L'identification du groupe concerné et des moyens d'intégrer la composante administrative d'une nouvelle obligation réglementaire dans les mesures en vigueur.
- L'examen de solutions moins prescriptives (et administrativement moins lourdes) que la réglementation administrative.

En outre, il est clair que des solutions technologiques ont été appliquées avec succès pour réorganiser les programmes en vigueur et réduire les charges existantes. Une approche plus systématique et qui pourrait être plus productive consisterait à s'interroger au stade de la conception d'une nouvelle réglementation sur la meilleure utilisation possible de la technologie. Or, il ne semble pas à ce jour qu'on ait beaucoup progressé dans ce domaine.

Malgré les arguments avancés plus haut en faveur d'une approche plus systématique, il est probable que le rôle essentiel de coordination des politiques qui incombe aux programmes de simplification administrative conservera un caractère essentiellement *ad hoc*. Les programmes de simplification administrative sont souvent un moyen de mieux intégrer un ensemble d'initiatives nouvelles et préexistantes, en particulier lorsqu'il s'agit

de codifier les réglementations administratives. On peut s'attendre à ce que ce rôle reste essentiellement ponctuel.

### **Tendances et défis**

#### ***Approche a priori ou a posteriori***

On peut dégager plusieurs tendances dans l'évolution des politiques de simplification administrative dans les pays de l'OCDE. Parmi les plus importantes, on observe le passage progressif d'une approche exclusivement *a posteriori* à une approche reconnaissant de plus en plus la nécessité d'une action *a priori*, afin d'éviter d'emblée des charges administratives inutiles ou excessives. Comme on l'a indiqué précédemment, l'AIR est l'un des principaux instruments à cet effet. La logique inhérente n'est plus la même : l'approche est plus large et la simplification administrative est de plus en plus intégrée à d'autres composantes des programmes de qualité de la réglementation.

Les mesures qui ont pour but de regrouper, supprimer ou simplifier les régimes d'autorisation en vigueur se doublent maintenant de directives visant à faire en sorte qu'un régime d'autorisation soit mis en place uniquement lorsqu'il est justifié. Des directives précises de ce type peuvent compléter et rendre plus efficaces les dispositifs d'AIR fondés sur une analyse comparative des différentes solutions qui s'offrent aux pouvoirs publics.

Dans le cadre des programmes de simplification des régimes d'autorisation, on observe également une tendance marquée et positive dans le sens d'une notification *a posteriori* de certaines activités économiques au lieu d'une autorisation préalable.

#### ***Approche descendante ou ascendante***

On constate une deuxième évolution : alors que les initiatives de simplification administrative étaient généralement de nature ascendante dans le passé, elles sont de plus en plus complétées par des initiatives descendantes de plus en plus intégrées à des programmes plus larges. L'un des principaux exemples est la mise en place de portails administratifs sur le Web et la fusion de guichets uniques. On s'efforce ainsi, dans une optique globale, de mieux faire circuler l'information et de faciliter les opérations entre l'administration, les particuliers et les entreprises. Les mesures de simplification comme la création de guichets uniques et de portails spécialisés sont intégrées dans ce cadre plus large et la logique d'instrument au service des PME ou de la réforme de la réglementation évolue quelque peu en répondant à des objectifs plus larges de gouvernance comme la transparence et la responsabilité.

#### ***Dispositifs fondés sur les mécanismes du marché***

Une troisième tendance, le recours aux mécanismes du marché, semble jouer un rôle de plus en plus grand dans le recours accru à la simplification administrative. Le postulat est que les agents économiques doivent être libres d'exercer leurs activités, sauf si des raisons impérieuses imposent la protection de certaines catégories de la population. Cette optique supplante de plus en plus les approches précédentes, plus restrictives, assignant à l'État le rôle de régulateur de l'économie et prescrivant à des degrés divers, l'approbation des pouvoirs publics pour se livrer à une activité économique. Une bonne partie de la diminution du nombre des autorisations et de l'allègement des formalités est due dans certains pays à ce changement.

### **Le rôle moteur des solutions TI**

La simplification administrative repose de plus en plus sur les solutions de technologies de l'information. En premier lieu, parce que ces solutions sont le vecteur « physique » le plus important de la réduction des charges grâce à des mécanismes tels que la déclaration électronique et le guichet unique. En second lieu, parce qu'elles créent la possibilité de mettre en évidence sur Internet les formulaires et règlements mal conçus. Cette possibilité génère une puissante dynamique et de très fortes pressions qui vont souvent au-delà de la simple aspiration à une « simplification » accrue de la réglementation. Elles aboutissent aussi à de profonds changements dans les instruments et mesures réglementaires qui sont appliqués.

Comme dans la plupart des domaines d'action, on observe indéniablement une courbe d'apprentissage pour les réformateurs qui ont trait à la simplification administrative. Les guichets uniques fournissant des renseignements deviennent des portails transactionnels. Les sites Web des administrations sont rattachés à un portail gouvernemental. Les formalités sur papier peuvent être recherchées et accomplies sur Internet. Les données intégrées présentes sur Internet permettent aux guichets uniques physiques d'étendre l'éventail de leurs services. Les techniques d'évaluation des coûts, des avantages et des charges administratives ne cessent de s'affiner. Enfin, de nouveaux moyens sont mis en œuvre pour guider les demandeurs ou pour conseiller les petites entreprises sur les questions de respect de la réglementation. On notera que, dans chacun des pays étudiés, ces instruments ont continué de se développer malgré les changements de gouvernement et qu'ils reçoivent toujours le soutien vigoureux de tous les partis politiques.

En conclusion, on ne peut que souligner le consensus que tout administré doit avoir un meilleur accès à l'information, mieux comprendre les obligations que lui impose l'administration et les projets qu'elle envisage, bénéficier en temps utile d'une véritable assistance, pouvoir procéder à l'opération requise à moindre coût, obtenir plus rapidement une décision, ne pas avoir à effectuer des démarches redondantes et être à même de formuler des suggestions et de contribuer autrement à l'action des pouvoirs publics. Du point de vue de l'administration, il est indispensable de développer la coordination, d'échanger et d'assimiler rapidement l'information, de réaliser dans les meilleurs délais ses propres activités, d'obtenir une rétroaction de la part des parties prenantes et de mesurer et d'évaluer l'impact de son action. Tous ces impératifs sont pris en compte d'une manière ou d'une autre avec les techniques examinées dans le présent rapport. Comme l'illustre le rapport, le développement de nouveaux instruments et techniques démontre à quel point la pensée innovante et l'utilisation compétente des TI conduit, dans de nombreux domaines, à des approches nouvelles et plus efficaces de la réglementation administrative. On pourrait bientôt parler de « bureaucratie intelligente » et non plus de « paperasserie administrative » pour qualifier de nombreuses approches gouvernementales de la réglementation administrative.

Vu le large soutien dont bénéficient les mesures de simplification administrative et de réduction des charges administratives qui ont été évoquées dans ce rapport, l'enjeu, pour les pouvoirs publics, est de privilégier celles qui sont les plus efficaces et les plus efficaces, compte tenu du cadre institutionnel qui leur est propre. Les techniques de simplification administrative commentées dans le rapport offrent un large éventail de solutions pouvant être envisagées par tous les pays membres de l'OCDE comme par les pays non membres. Au demeurant, c'est dans un esprit critique qu'il faut déterminer les

instruments les mieux adaptés au contexte national spécifique. L'analyse conduite dans cette partie du rapport ne pouvant être exhaustive, on trouvera dans les chapitres par pays des sections suivantes, des informations plus détaillées sur l'expérience acquise dans la mise en œuvre des divers instruments.

## Notes

1. Voir OCDE (1997a). Des recommandations analogues peuvent être trouvées dans la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle.
2. OCDE (2001) ; OCDE (2000a).
3. Le séminaire a rassemblé des représentants venant d'Allemagne, d'Australie, de Belgique, du Canada, de Corée, du Danemark, d'Espagne, des États-Unis, de Grèce, de Hongrie, d'Italie, de France, du Japon, du Mexique, de Norvège, des Pays-Bas, de Pologne, du Portugal, du Royaume-Uni, de Suède et de Turquie. Pour d'autres documents sur le séminaire voir [www.oecd.org/gov](http://www.oecd.org/gov).
4. Voir également OCDE (2002).
5. Pour une présentation et un examen plus larges des effets des TI sur la gouvernance publique, voir OCDE (2003b) et le Programme d'administration électronique de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, voir [www.oecd.org/gov](http://www.oecd.org/gov).
6. Les 8 priorités stratégiques australiennes en matière d'administration électronique sont : 1) Tirer pleinement parti des opportunités offertes par l'Internet ; 2) Fourniture de programmes de développement d'applications tels l'authentification, les normes de métadonnées, les lignes directrices concernant la communication électronique et la conservation d'archives, l'accessibilité, la confidentialité et la sécurité ; 3) Amélioration des services administratifs en ligne à l'échelon régional australien ; 4) Renforcement de l'impact des initiatives en cours relatives à l'administration en ligne au sein de l'industrie australien des TI ; 5) Mise en ligne des opérations administratives des entreprises ; 6) Suivi des meilleures pratiques et des progrès ; 7) Faciliter les services interorganismes ; 8) Communiquer avec les parties concernées. Voir [www.govonline.gov.au/projects/strategy/index.htm](http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/index.htm).
7. Voir OCDE (2000c).
8. Document OCDE, rédigé d'après des informations fournies par les autorités canadiennes.
9. En 2001, un projet « Analyse Comparative des Performances de la Gestion des Entreprises en Phase de Démarrage » a été réalisé pour la Commission européenne par le Centre for Strategy and Évaluation Services (CSES). L'étude avait pour objectif d'aider les États membres de l'Union européenne à établir des points de repère pour améliorer le processus d'enregistrement, en identifiant les ressorts de la performance, et de recenser des exemples d'administration fondée sur les meilleures pratiques. Les deux exemples suivants sont tirés du rapport sur le projet disponible en ligne sur [http://europa.eu.int/.../entrepreneurship/support\\_measures/start-ups/bench\\_admin\\_business\\_start-up\\_final\\_2002.pdf](http://europa.eu.int/.../entrepreneurship/support_measures/start-ups/bench_admin_business_start-up_final_2002.pdf).
10. Voir OCDE (2002).
11. Voir OCDE (1999a), pp. 165-167.
12. Voir OCDE (1999b), p. 140.
13. Voir OCDE (2000b), p. 154.
14. Pour des exemples de benchmarking international des autorisations accordées aux entreprises, voir par exemple Bureau of Industry Economics (1996) et Commission européenne (2002).
15. Voir OCDE (1997a).
16. OCDE (2001), p. 53.
17. The US Office of Budget and Management, *Information Collection Budget*, annuaires.
18. Voir OCDE (2002).
19. Voir également van der Burg et autres, p. 276.
20. Voir également OCDE (2002), pour un examen des missions de ces organismes de surveillance réglementaire.

## **Bibliographie**

- Bureau of Industry Economics (BIE) (1996), « Business Licences – International Benchmarking », Rapport 96/9, Australian Government Publishing Services, Canberra.
- Commission européenne (2002), *Analyse Comparative des Performances de la Gestion des Entreprises en Phase de Démarrage*, Bruxelles.
- OCDE (1997a), *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1997b), *Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, vol. I-II, OCDE, Paris.
- OCDE (1999a), *La réforme de la réglementation au Mexique*, Paris.
- OCDE (1999b), *La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (2000a), *Perspectives de l'OCDE sur les PME*, chapitre 3, Paris.
- OCDE (2000b), *La réforme de la réglementation en Corée*, Paris, p. 154.
- OCDE (2000c), *La réforme de la réglementation au Danemark*, Paris.
- OCDE (2001a), *La paperasserie vue par les entreprises – Les charges administratives et réglementaires des petites et moyennes entreprises*, Paris.
- OCDE (2002), *Politiques de réglementation dans les pays de l'OCDE : De l'intervention à la gouvernance de la réglementation*, Paris.
- OCDE (2003), *La réforme de la réglementation en Norvège*, Paris.
- OCDE (2003b), *The E-Government Imperative* (à paraître).
- Van der Burg, BI et A.F.M., Nijsen (1998), « How can administrative burdens on enterprises be assessed », dans Kellermann, A., E. Azzi, S. Jacobs et R. Deighton-Smith, *Improving the Quality of Legislation in Europe*, p. 276, Kluwer Law International.



Extrait de :  
**From Red Tape to Smart Tape**  
Administrative Simplification in OECD Countries

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/9789264100688-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2004), « Rapport de synthèse : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE », dans *From Red Tape to Smart Tape : Administrative Simplification in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264100701-2-fr>

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

Ce document 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).