



# Éliminer la paperasserie

**DES STRATÉGIES NATIONALES  
POUR SIMPLIFIER LES FORMALITÉS  
ADMINISTRATIVES**



OCDE 

ÉDITIONS OCDE



# Éliminer la paperasserie

DES STRATÉGIES NATIONALES POUR  
SIMPLIFIER LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

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

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

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

Publié en anglais sous le titre :

**Cutting Red Tape**

NATIONAL STRATEGIES FOR ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION

© OCDE 2006

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## Avant-propos

*Les politiques de réduction de la charge administrative constituent une priorité du programme politique. Le retrait de mesures de contrôle direct par l'État a constitué la principale source d'amélioration des réglementations réalisée entre 1998 et 2003. L'accent est aujourd'hui mis sur des mesures destinées à supprimer les obstacles aux échanges commerciaux, aux investissements et aux entrepreneurs. Cela place la simplification administrative dans le contexte plus large des politiques visant à améliorer les performances et la productivité.*

*Le rapport 2003 de l'OCDE sur la simplification administrative, Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE, s'appuyait sur des études de cas réalisées dans un petit nombre de pays alors que ce sujet était récent, et avait largement insisté sur les outils utilisés pour simplifier les réglementations administratives. On en attend beaucoup plus aujourd'hui, et des initiatives de simplification ad hoc ont en maintes occasions été remplacées par des programmes gouvernementaux complets destinés à réduire les formalités administratives. Certains instruments, tels que les guichets uniques, qui étaient une nouveauté alors, ont été largement adoptés. De nouveaux programmes et initiatives sont maintenant mis en œuvre dans les pays de l'OCDE, en insistant notamment sur les instruments quantitatifs. La simplification n'est pas une tâche aisée, d'où l'opportunité et la pertinence de ce rapport si l'on veut par la suite intégrer les enseignements apportés par l'expérience et progresser.*

*Les efforts de simplification ont évolué ces dernières années principalement sous la pression croissante des entreprises pour réduire les charges administratives et augmenter les performances économiques. Les attentes des particuliers ont également crû en matière d'efficacité et de transparence. Les questions clés pour le futur sont : quels sont les impacts des efforts de simplification sur d'autres actions destinées à améliorer les performances du secteur public, comme l'administration électronique; comment améliorer la coordination entre les niveaux central et infranational, vu que la plupart des procédures sont concentrées aux niveaux régional et local; qu'est-ce que les gouvernements peuvent faire de plus pour réussir et continuer à améliorer les conditions commerciales; comment peut-on surmonter plus facilement les obstacles à un changement de la culture administrative; et comment maintenir dans le temps les efforts de réduction des charges.*

Le rapport de l'OCDE intitulé Réformes économiques : Objectif croissance (2005) présentait des ensembles de priorités pour tous les pays membres, appuyés en général par des indicateurs et destinés à améliorer les performances par le biais d'une réforme structurelle. La réduction des charges administratives et réglementaires faisait partie de la liste de priorité de 9 pays membres, et 7 pays insistaient sur la réforme administrative publique et l'environnement réglementaire. L'analyse des indicateurs a permis de conclure qu'en 1998, les pays ayant des réglementations économiques restrictives tendaient également à imposer des procédures administratives lourdes aux entreprises commerciales. Une corrélation positive entre ces deux domaines réglementaires a persisté jusqu'en 2003, date à laquelle les indicateurs de réglementation du marché ont été actualisés. Il semblerait que les réformes libéralisant l'accès au marché et renforçant le rôle de mécanismes basés sur le marché contribuent et sont menées parallèlement à la réduction des procédures et des charges administratives. Et dans un environnement moins lourd, l'adhésion à de nouvelles réformes peut être plus sincère, générant un cycle vertueux.

Les travaux dont est issu le présent rapport ont été lancés par le Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire de l'OCDE dans le cadre du programme de travail du Comité de la gouvernance publique. Ce rapport a été préparé au sein de la Division de la politique réglementaire de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial par Fiorenza Barazzoni, Fabienne Cerri et Glen Hepburn, sous la supervision de Josef Konvitz et la direction de Rolf Alter. Il a bénéficié des précieux commentaires de Lydia Jorgensen. Nous remercions Claire Miguet et ses collègues du projet « Indicateurs de la qualité de la réglementation » pour leur contribution en termes de graphiques et tableaux comparatifs. Après l'examen effectué lors de la réunion du Groupe de travail les 18 et 19 septembre 2006, Flemming Norling Olsen a préparé le rapport pour publication; Jennifer Stein a assuré la mise en forme et la relecture du rapport. Le rapport a bénéficié du concours d'un grand nombre d'experts et de responsables nationaux et des délégués du Groupe de travail.

Ce rapport est la traduction française de la publication Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification, sortie fin décembre 2006. Quelques mises à jour y ont été incorporées afin de refléter les évolutions récentes. Nous avons notamment mis à jour les encadrés 1.10 et 2.2 portant sur les mesures de la France, et le programme ADELE en France.

## Table des matières

Résumé.....	9
Introduction.....	19
<b>Chapitre 1. Stratégies de simplification</b> .....	21
Les stratégies de simplification font partie d'objectifs plus larges de qualité de la réglementation .....	22
Améliorer l'élaboration de règles <i>a priori</i> .....	28
Analyse d'impact de la réglementation .....	31
Autres contrôles de procédure.....	35
Contrôle du flux de nouvelles réglementations.....	35
Examen des charges existantes <i>a posteriori</i> .....	36
Cibler les efforts de simplification .....	36
Ancrage des stratégies de simplification sur des preuves quantitatives.....	43
Mise en œuvre de stratégies de simplification.....	53
Engagement envers des efforts de simplification.....	53
Simplifier la réglementation.....	56
Conclusions .....	61
Notes.....	62
<b>Chapitre 2. Outils de simplification</b> .....	65
Introduction.....	66
Mécanismes de fourniture par voie électronique.....	67
Du guichet unique physique au portail administratif centralisé ....	69
Regrouper les services d'administration électronique.....	75
Partage des données et normalisation .....	81
Refonte des processus .....	85
Simplification des procédures d'autorisation .....	85
Faciliter le respect des réglementations .....	89
Conclusions .....	93
Notes.....	93

<b>Chapitre 3. Cadres institutionnels</b> .....	95
Introduction .....	96
Organismes à vocation unique .....	97
Agences de simplification administrative .....	98
Agences de réforme de la réglementation .....	98
Commissions externes .....	100
Commissions permanentes .....	100
Groupes de travail temporaire ou <i>ad hoc</i> .....	102
Coordination multiniveaux .....	104
Conclusions .....	105
Notes .....	106
<b>Conclusions et orientations futures</b> .....	107
Bibliographie .....	113
<b>Annexe 1. Organes institutionnels chargés de la simplification administrative</b> .....	115
<b>Annexe 2. Le modèle des coûts standard dans les pays européens.</b> ...	119
 <b>Encadrés</b>	
Points fondamentaux .....	16
1.1. Principes directeurs de 2005 de l'OCDE pour la qualité et la performance des réglementations .....	24
1.2. La simplification administrative dans les pays en développement. ...	26
1.3. Le programme 2006 du Portugal pour la simplification législative et administrative .....	30
1.4. Nouvelles lois renforçant le contrôle <i>a priori</i> en Allemagne, en Grèce et en Italie .....	31
1.5. Lignes directrices de l'OCDE pour une AIR efficace .....	32
1.6. Stratégies de simplification au Royaume-Uni .....	43
1.7. Le réseau MCS .....	47
1.8. Méthodologie du modèle des coûts standard .....	48
1.9. Comparaison avec le modèle des coûts standard .....	49
1.10. Efforts de mesures en Belgique et en France .....	52
1.11. Simplifier la réglementation .....	56
1.12. Faciliter la simplification de la législation communautaire .....	60
2.1. Administration électronique et simplification administrative ....	68
2.2. Le programme Adèle (ADministration ELEctronique) en France ....	71
2.3. Les portails web pour les entreprises au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Danemark .....	72
2.4. Portails uniques spécialisés en Corée .....	74
2.5. Initiatives d'administration électronique aux États-Unis .....	77

2.6. Le rapport de 2005 de l'OCDE : Vers une meilleure administration . . . .	80
2.7. Exemples de solutions de partage des données dans les pays de l'OCDE . . . . .	82
2.8. L'harmonisation des infrastructures des TIC pour les entreprises aux Pays-Bas : le programme ICTAL . . . . .	84
2.9. Exemples de simplification des procédures d'autorisation aux Pays-Bas et au Danemark . . . . .	86
3.1. Australie : Groupe de travail sur la réduction des charges réglementaires imposées aux entreprises . . . . .	103

### Graphiques

1.1. Organe institutionnel chargé de la simplification administrative . . . .	25
1.2. Programmes gouvernementaux destinés à réduire les charges administratives . . . . .	28
1.3. Les efforts de réduction de la charge se concentrent surtout sur les entreprises . . . . .	38
1.4. Durée de création d'une entreprise – en jours . . . . .	40
1.5. Nombre de procédures pour créer une entreprise . . . . .	41
1.6. Les enquêtes sont utilisées pour évaluer la portée des charges administratives . . . . .	44
2.1. Méthodes de réduction des charges administratives . . . . .	66
2.2. Simplification des procédures d'autorisation pour les entreprises . . . .	86
2.3. Des programmes ont été mis en place pour coordonner l'examen et la réforme des permis et licences requis aux échelons administratifs infranationaux . . . . .	88
2.4. Un programme a été mis en place pour examiner les licences et permis requis par l'administration nationale et réduire leur nombre . . . . .	88



## Résumé

Les politiques de réduction de la charge administrative constituent une priorité du programme politique. Le retrait de mesures de contrôle direct par l'État représente la principale source d'amélioration des réglementations réalisée entre 1998 et 2003. L'accent est aujourd'hui mis sur des mesures destinées à supprimer les obstacles aux échanges commerciaux, aux investissements et à l'entrepreneuriat. Cela place la simplification administrative dans le contexte plus large des politiques visant à améliorer les performances et la productivité. Il existe un risque que les réglementations administratives dépassées ou mal conçues entravent l'innovation et instaurent des barrières à l'entrée, créant des obstacles inutiles à l'efficacité du commerce, des investissements et de l'économie. Le terme « charge administrative » désigne le coût résultant de la réglementation et revêtant la forme de demandes d'autorisations, de formulaires à remplir, de rédaction de rapports et de notifications au gouvernement. La paperasserie est particulièrement lourde pour les petites entreprises et peut avoir un effet dissuasif sur la création de nouvelles entreprises. Ces effets sont plus coûteux sur les marchés mondiaux, où la compétitivité des entreprises peut être affectée par l'efficacité de l'environnement réglementaire et administratif national. Un arrêt total des réglementations n'est pas une option viable. La solution consiste en l'adoption de programmes stricts de qualité réglementaire, afin de créer des réglementations qui répondent à des normes de qualité.

La simplification administrative est un outil permettant d'améliorer la qualité de la réglementation, comme le sont l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), la consultation etc\*. Les efforts visant à réduire la charge administrative dans les pays membres de l'OCDE ont d'abord été portés par une volonté d'améliorer la rentabilité des réglementations administratives. Les coûts directs de respect des réglementations administratives comprennent le temps et l'argent consacré aux formalités et aux documents nécessaires pour respecter ces réglementations. Les coûts indirects ou dynamiques surviennent quand des réglementations réduisent la productivité et l'esprit d'innovation des

\* Voir OCDE (2002), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE – De l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation* pour une description des questions larges de la qualité de la réglementation et de la gestion et de la réforme de la réglementation.

entreprises. La plupart des mesures et des pratiques appliquées pour y parvenir ont également accru la transparence et la responsabilité.

Le rapport 2003 de l'OCDE sur la simplification administrative, *Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, s'appuyait sur des études de cas réalisées dans un petit nombre de pays alors que ce sujet était récent, et avait largement insisté sur les outils utilisés pour simplifier les réglementations administratives. On en attend beaucoup plus aujourd'hui, et des initiatives de simplification *ad hoc* ascendantes ont en maintes occasions été remplacées par des programmes gouvernementaux complets destinés à réduire les formalités administratives. Certains instruments, tels que les guichets uniques, qui étaient une nouveauté alors, ont été largement adoptés. De nouveaux programmes et initiatives sont maintenant mis en œuvre dans les pays de l'OCDE, en insistant notamment sur les instruments quantitatifs.

---

### Stratégies de simplification

---

Les expériences des pays de l'OCDE diffèrent, ce à quoi il fallait s'attendre car ils ont des systèmes de gouvernement différents, des priorités différentes et des degrés de développement différents en termes de politique de la réglementation et de réduction des charges. Cependant, il est possible d'identifier un certain nombre de tendances générales en matière de développement des politiques de simplification administrative et de réduction des charges dans les différents pays participant à cette étude.

L'une des principales conclusions de cette étude est que la simplification administrative est de plus en plus intégrée aux systèmes globaux de qualité de la réglementation respectifs des pays. Auparavant, la simplification administrative était souvent entreprise au cas par cas ou sur une base sectorielle. Dans la plupart des pays étudiés c'est maintenant plus une approche mobilisant l'ensemble du gouvernement pour réduire les charges qui est adoptée. La simplification est de plus en plus intégrée au processus de réalisation des politiques. Les stratégies de simplification se concentrent sur deux dimensions : le contrôle *a priori* de la charge introduite par les nouvelles réglementations (concept de flux) et la réforme *a posteriori* des réglementations lourdes existantes (concept de stock). Bien que la majorité des pays mettent encore fortement l'accent sur l'examen *a posteriori* des réglementations, on observe une tendance au recours à des contrôles des procédures avant l'introduction de la nouvelle loi ou réglementation pour réduire au minimum les nouvelles charges administratives. Ces contrôles sont principalement effectués pendant la procédure d'Analyse d'impact de la réglementation (AIR).

Bien que les AIR ne se concentrent pas précisément sur la réduction des charges administratives, elles aident à endiguer le flot de nouvelles

réglementations pesantes. Les AIR vérifient que les propositions de réglementation ou les dispositions réglementaires existantes sont soumises à une analyse transparente, rigoureuse et défendable devant le public afin de décider si elles constituent un moyen proportionnel de remplir les objectifs réglementaires. En conséquence, elles ont une fonction de contrôle en promouvant un choix politique rationnel par les pouvoirs publics dans un environnement relativement transparent. En outre, les AIR sont souvent soumises à un examen ou à une approbation au niveau centralisé par des institutions spécifiques.

Les efforts d'amélioration du contrôle *a priori* de l'élaboration de règles trouvent leur limite notamment dans le fait que les estimations au préalable de la charge potentielle d'une réglementation diffèrent parfois des charges réelles subies dans la pratique. Pour répondre à ce problème, on peut introduire une procédure d'examen automatique selon laquelle les réglementations sont examinées après leur mise en œuvre pour vérifier qu'elles ont l'effet souhaité. Ainsi, les résultats de la réglementation peuvent être contrôlés en regard des hypothèses initiales. Plusieurs pays ont aussi mis en place des mesures procédurales spéciales afin d'analyser l'impact des réglementations sur les PME en particulier, comprenant l'examen des autres moyens d'atteindre les objectifs définis tout en minimisant les impacts économiques sur les petites entreprises. D'autres approches peuvent nécessiter des procédures consultatives spécifiques pour assurer une représentation adéquate du point de vue des petites entreprises.

Mesurer est aussi devenu un élément important des programmes de réduction des charges de nombreux pays. L'effort de mesure (et les programmes de réduction de la charge qui en découlent) est généralement concentré sur les entreprises, avec souvent une attention toute particulière accordée aux petites et moyennes entreprises, mais on constate aussi une tendance à mesurer et réduire les charges imposées à d'autres entités, notamment aux citoyens et au secteur à but non lucratif. Les techniques de mesure sont plus ou moins sophistiquées d'un pays à l'autre, mais la tendance est clairement à l'utilisation de techniques plus sophistiquées et plus précises qui permettent un examen approfondi de l'origine des charges administratives. En 2005, 19 des 22 pays participants possédaient un programme gouvernemental pour réduire les charges administratives; 14 avaient mis en place un système de mesure des charges et 9 avaient des objectifs quantitatifs de réduction.

Dans maints cas, les systèmes de mesure sont fondés sur le modèle des coûts standard (MCS) développé aux Pays-bas, qui a été introduit ou adapté par d'autres pays. En 2003, quelques pays européens ont formé un réseau informel – le réseau MCS – consacré à l'utilisation d'une même approche méthodologique pour mesurer les charges administratives. Le réseau regroupe l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, le Royaume-Uni, la

Norvège, la Suède, le Danemark, les Flandres (Belgique), les Pays-Bas, la France, la Hongrie, l'Italie, la République tchèque, la Pologne et l'Estonie. Le MCS décompose la loi en obligations d'information afin de mesurer la charge qu'une seule obligation impose aux entreprises. La valeur du modèle ne tient pas seulement à son haut degré de détail dans la mesure des coûts administratifs, mais aussi dans le fait que les chiffres obtenus sont cohérents quels que soient les domaines de politique. De surcroît, ce modèle permet aux gouvernements de fixer des objectifs quantitatifs de réduction de la charge et de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs au cours du temps.

---

### *Outils de simplification*

---

Les outils de simplification visent à améliorer la gestion des obligations d'information imposées par les gouvernements, afin de libérer le temps et les ressources de ceux concernés par la réglementation. De fait, ils fournissent des voies d'application des stratégies gouvernementales générales de simplification. Ces instruments ont aussi pour effet d'accroître la transparence et l'imputabilité des règlements administratifs.

De nombreux outils traditionnels de simplification administrative – comme le recours aux guichets uniques et la réorganisation des processus – continuent d'être utilisés dans les pays de l'OCDE pour réduire les charges administratives. L'emploi croissant de la technologie pour faciliter ce processus est un phénomène nouveau apparu ces dernières années. L'utilisation de ces outils repose de plus en plus sur des plates-formes de livraison électronique ou sur le web que sur la création d'installations physiques.

Cela pose la question de la coordination entre les ministères et les agences publiques et de la possibilité de lier plus étroitement à l'avenir les services de l'administration électronique de manière à fournir un point d'accès à « l'ensemble de l'administration ». Un grand nombre des outils et programmes développés dans les pays de l'OCDE se sont concentrés sur la réduction des charges administratives imposées par l'administration centrale. Mais on observe également une tendance croissante à l'examen des charges imposées par les niveaux inférieurs d'administration et à l'adaptation et à l'utilisation aussi aux niveaux inférieurs des outils de simplification développés et testés au niveau de l'administration centrale.

Les efforts ne sont pas entièrement concentrés sur l'utilisation de moyens électroniques pour atteindre les objectifs de réduction des charges. La réorganisation des processus, comprenant la simplification des procédures d'octroi des licences, continue à jouer un rôle important dans la réduction des charges administratives dans les pays membres – même si dans ce domaine

également les efforts sont concentrés sur le niveau central de l'administration et si davantage pourrait être fait pour diminuer les charges imposées par les niveaux inférieurs. Faciliter le respect de la législation est un autre outil important. En la matière, les innovations sont les suivantes : adopter des approches fondées sur le risque afin de réduire les inspections ou les demandes de données inutiles; modifier les seuils afin de réduire les charges pesant sur les petites et moyennes entreprises; conseiller davantage les entreprises sur la façon de réduire les charges au minimum; et, veiller à ce que les nouvelles mesures légales et réglementaires fassent l'objet d'un préavis suffisant avant leur entrée en vigueur.

---

*La boîte à outils des meilleures pratiques en matière de simplification et de réduction des charges*

---

L'analyse contenue dans ce rapport met en lumière l'éventail des outils et approches qui ont été adoptés dans les pays de l'OCDE afin de réduire les charges administratives. Les outils et stratégies adoptés par les pays individuellement varient en fonction de leurs objectifs, de leur histoire et de leur culture. Cependant, il est possible de faire la synthèse des différents instruments utilisés en les regroupant comme suit dans une liste des meilleures pratiques :

- Mesure *a priori* des charges et utilisation de cette information pour déterminer leur origine (toutefois, il existe différentes méthodologies de mesure).
- Les informations sur l'ampleur des charges administrative estimées sont de plus en plus intégrées à l'analyse d'impact de la réglementation avant l'introduction de nouvelles réglementations.
- Des objectifs de réduction des coûts sont fixés et utilisés pour promouvoir la simplification en premier lieu et pour assurer le suivi des progrès et entretenir la dynamique afin qu'il soit procédé à de nouvelles simplifications et de nouvelles réductions des charges.
- Contrôle politique des mesures imposant des charges très lourdes.
- La codification reste un outil de simplification important.
- La technologie de l'information est un important outil de réduction des charges, en permettant par exemple, le partage des données et la simplification des procédures d'octroi des licences.
- Les résultats doivent être communiqués. Mesurer peut contribuer à montrer que des progrès ont été accomplis.

---

### Cadres institutionnels

---

Les différentes formes de structure organisationnelle utilisées pour promouvoir et réaliser la simplification administrative dans les pays de l'OCDE étudiés dans le rapport 2003 continuent d'être employées. Il n'existe pas un modèle unique adapté à tous les pays – la structure institutionnelle choisie dépendra des structures politiques et juridiques propres au pays et des objectifs et priorités du gouvernement. Cependant, les tendances observées ces dernières années font apparaître l'évolution et l'orientation suivantes de l'organisation de la simplification administrative :

- La responsabilité de la simplification administrative est de plus en plus confiée à l'agence ou à l'organisme responsable plus largement de la qualité de la réglementation, ce qui comprend souvent la mission de veiller à la qualité de l'analyse d'impact de la réglementation effectuée par les ministères et les autorités de régulation.
- Les comités et groupes de travail extérieurs, permanents et *ad hoc*, contribuent beaucoup à entretenir la dynamique de la simplification administrative. Ces organes témoignent de l'important soutien politique accordé aux efforts de simplification dans de nombreux pays et sont souvent capables de formuler des propositions et des recommandations concrètes dans un délai relativement court.
- Les examens multi-niveaux, à différents niveaux de gouvernement au sein d'un pays et dans les pays au niveau de l'UE, gagnent en importance. Cette évolution est la reconnaissance de la nécessité d'une simplification administrative (et de la qualité de la réglementation) dans toutes les juridictions.

---

### Orientations futures

---

Dans de nombreux pays les programmes de simplification administrative et de réduction des charges continueront très probablement à être intégrés davantage dans les systèmes plus larges de qualité de la réglementation. Cela signifie que les deux orientations suivantes pourront présider à l'élaboration future des programmes de simplification administrative :

- La simplification administrative aura moins tendance à être considérée comme un objectif à part et deviendra un des objectifs du programme général d'amélioration de la qualité de la réglementation.
- Ou bien la simplification administrative deviendra simplement synonyme de qualité de la réglementation. Il pourrait être de plus en plus considéré

qu'une réglementation de grande qualité est celle qui fait supporter le moins de charges possibles.

Chacune de ces orientations soulève des difficultés et des questions auxquelles les gouvernements devront répondre. La principale difficulté consistera à trouver et réaliser l'équilibre nécessaire entre la simplification et les autres aspects de l'amélioration de la qualité de la réglementation. Cette question est importante parce que les gouvernements doivent allouer des ressources (en termes de fonds, de capital humain et politique et de soutien) aux différents programmes. Cela comporte le risque que la simplification administrative détourne des énergies à son profit et au détriment d'autres réformes, souvent plus fondamentales, qui procurent de plus grands avantages économiques et sociaux. Un programme de simplification administrative n'est pas un substitut à un programme rigoureux en faveur de la qualité de la réglementation. Combien de ressources faut-il allouer à l'analyse d'impact de la réglementation pour éviter en premier lieu qu'une réglementation imposant de lourdes charges soit créée? A défaut, combien de ressources faut-il allouer à la réduction des charges imposées par le stock actuel de réglementations?

Depuis quelque temps les gouvernements arrêtent de tels choix en fonction de leurs objectifs et de leurs priorités nationales. Cependant, la question de la répartition des ressources entre la simplification et la qualité de la réglementation deviendra vraisemblablement plus importante à l'avenir parce que nombre des tendances présentées dans ce rapport – notamment la tendance à la sophistication des techniques de mesure, au recours accru à la consultation et à l'utilisation de plates-formes de livraison électronique – donnent à penser que les programmes de simplification administrative auront tendance à nécessiter davantage de ressources dans le futur.

Les gouvernements doivent aussi étudier les moyens d'intégrer les niveaux infra-nationaux de gouvernement au processus de simplification administrative et visant à garantir la qualité de la réglementation. Les programmes de simplification administrative ont été concentrés surtout sur la réglementation émanant du pouvoir central. Toutefois, les niveaux inférieurs de gouvernement peuvent être à l'origine de l'imposition aux entreprises de charges administratives et d'obligations non négligeables.

### Points fondamentaux

- La simplification administrative et la réduction des charges administratives sont deux priorités absolues des pays de l'OCDE.
- Dans beaucoup de pays, ces programmes sont de plus en plus intégrés au système national plus large de la qualité de la réglementation. De programmes au cas par cas ou sectoriels, ils sont devenus des programmes plus larges, souvent dans la perspective d'une action intégrée de l'ensemble des pouvoirs publics. La réduction des charges administratives devrait être un aspect de l'élaboration d'une législation de qualité. Cet objectif contribue aussi à faire pénétrer davantage dans la culture administrative le sens des responsabilités et du service.
- D'autres tendances s'observent :
  - ❖ Les efforts portent généralement surtout sur les charges imposées aux entreprises (et sont souvent concentrés sur les petites et moyennes entreprises) mais la charge imposée aux citoyens et à d'autres entités de la collectivité font l'objet d'une attention croissante.
  - ❖ Les approches adoptées pour réduire les charges reposent de plus en plus sur la quantification des charges et sur les faits – et les techniques sont de plus en plus sophistiquées et précises. Des mesures sont réalisées pour déterminer l'origine des charges.
- En ce qui concerne les outils de simplification administrative, la tendance est à l'utilisation croissante des plates-formes électroniques et Internet, en appui des outils traditionnels comme les guichets uniques.
- La réduction du nombre des licences – en particulier des licences professionnelles – reste un outil important, utilisé dans maints pays pour réduire les charges administratives.
- Les innovations sont moins nombreuses en termes de structures institutionnelles et de structures organisationnelles utilisées pour réaliser la simplification administrative. Cependant, dans la logique de la tendance générale à intégrer la simplification administrative dans les systèmes plus larges de qualité de la réglementation, on observe une tendance à confier la responsabilité de cette simplification à l'organisme responsable de la qualité de la réglementation.
- Les entreprises considèrent que les charges administratives font partie intégrante de la réglementation. Pour les gouvernements, la difficulté consiste à faire connaître les résultats des efforts déployés pour réduire la paperasserie, qui ne représente parfois qu'une fraction du coût total du respect de la législation.

### **Points fondamentaux (suite)**

- Les tendances et évolutions présentées dans ce rapport soulèvent des questions importantes pour le développement futur des programmes de simplification administrative :
  - ❖ Combien de temps faut-il pour produire des résultats? Quels sont les objectifs réalistes?
  - ❖ Comment les gouvernements évalueront-ils les ressources nécessaires et les répartiront-ils entre les programmes de simplification administrative et les objectifs plus larges de qualité de la réglementation?
  - ❖ Comment étendre les efforts de simplification aux niveaux inférieurs de gouvernement, à la régulation du gouvernement par le gouvernement?



## Introduction

**L**a complexité et le dynamisme des sociétés et des économies génèrent un besoin constant de création de nouvelles réglementations et de modification ou d'actualisation des réglementations actuelles. Malgré la volonté de réduire les charges administratives, les gouvernements continuent à élaborer des réglementations qui, ajoutées aux autres, deviennent écrasantes. De nombreux coûts réglementaires sont imposés aux particuliers et aux entreprises sous forme de demandes d'autorisations, de formulaires à remplir, de rédaction de rapports et de notifications au gouvernement, et de préparation d'inspections.

Ne pas traiter les niveaux croissants de charges peut avoir un impact sur l'organe de réglementation de l'État. Si la charge de la réglementation administrative en vient à être considérée comme non raisonnable, les taux de conformité peuvent chuter et le niveau général de respect de la loi sera amoindri, mettant en péril l'efficacité de la réglementation comme outil destiné à atteindre les objectifs de la politique. Les règlements administratifs qui sont obsolètes ou pas suffisamment bien conçus pour atteindre les objectifs des pouvoirs publics font obstacle à l'innovation et à l'entrée, et créent des barrières inutiles au commerce, à l'investissement et à l'efficacité économique. La paperasserie est particulièrement lourde pour les petites entreprises et peut avoir un effet dissuasif sur la création de nouvelles entreprises. Ces effets sont plus coûteux sur les marchés mondiaux, où la compétitivité des entreprises peut être affectée par l'efficacité de l'environnement réglementaire et administratif national.

Un arrêt total des réglementations n'est pas une option viable. La solution consiste en l'adoption de programmes stricts de qualité réglementaire, afin de créer des réglementations qui répondent à des normes de qualité. Une étude régulière des réglementations existantes doit nécessairement compléter les nouvelles réglementations.

La simplification administrative a gagné plus de visibilité que d'autres questions, comme la privatisation et la déréglementation qui étaient au centre de la réforme réglementaire il y a dix ans. Les efforts de simplification sont intégrés à des questions de qualité réglementaire plus larges et doivent compléter des réformes réglementaires plus fondamentales. On peut espérer que, avec le temps, des programmes de qualité réglementaire complets – dans leur

conception et leur mise en œuvre – diminueront le recours aux programmes de simplification administrative.

Ce rapport s'articule autour des trois éléments fondamentaux du programme de réduction des charges des pays membres :

- Le premier chapitre de ce rapport examine les stratégies de simplification adoptées par les pays membres, c'est-à-dire quels politique et objectif généraux motivent les efforts de simplification.
- Le second chapitre étudie les outils particuliers employés pour mettre en œuvre ces stratégies.
- Le troisième chapitre examine les structures institutionnelles et organisationnelles utilisées pour mener à bien le programme de simplification.

Les conclusions exposent les prochaines étapes ou orientations que les efforts de simplification des pays membres peuvent suivre.

## *Chapitre 1*

# **Stratégies de simplification**

La simplification administrative fait partie intégrante des politiques de réforme des réglementations de maints gouvernements et de programmes plus vastes de gouvernance publique. Les stratégies de simplification se concentrent sur deux dimensions : le contrôle *a priori* de la charge introduite par les nouvelles réglementations (concept de flux) et la réforme *a posteriori* des réglementations lourdes existantes (concept de stock). Certains pays ont de solides stratégies *a priori*; d'autres placent leurs efforts de simplification sur l'analyse des réglementations *a posteriori*. Les stratégies exposées ci-dessus ne s'excluent cependant pas mutuellement et les pays tendent à utiliser simultanément un éventail de stratégies.

### **Les stratégies de simplification font partie d'objectifs plus larges de qualité de la réglementation**

Les efforts de réduction des charges font souvent partie d'une stratégie plus globale destinée à améliorer la qualité de la réglementation. La plupart des pays de l'OCDE visent à améliorer la qualité des réglementations gouvernementales en fonction de critères décidés au niveau international en faveur d'une approche dynamique, constante et mobilisant l'ensemble du gouvernement afin de garantir une réglementation de grande qualité. Ces critères sont décrits dans les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* de 2005. Les pays utilisent un éventail d'outils de qualité réglementaire afin d'améliorer la prise de décisions en matière de réglementation et de garantir une assurance qualité globale. La simplification administrative est l'un de ces outils de même que l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR), la consultation publique ou les substituts aux réglementations.

La simplification administrative est un outil de qualité de la réglementation destiné à analyser et à simplifier les réglementations administratives. Les réglementations administratives représentent des papiers et des formalités permettant aux gouvernements de recueillir des informations et d'intervenir dans des décisions économiques individuelles. Elles diffèrent des réglementations économiques qui interviennent directement dans les décisions concernant le marché, ou des réglementations sociales qui protègent les intérêts publics.

Les efforts visant à réduire la charge administrative dans les pays membres de l'OCDE ont d'abord été portés par une volonté d'améliorer la rentabilité des

réglementations administratives puisque celles-ci imposent des coûts directs et indirects. La plupart des mesures et des pratiques appliquées pour y parvenir ont cependant également accru la transparence et la responsabilité. Les coûts directs de respect des réglementations administratives comprennent le temps et l'argent consacré aux formalités et aux documents nécessaires pour respecter ces réglementations. Les coûts indirects ou dynamiques surviennent quand des réglementations réduisent la productivité et l'esprit d'innovation des entreprises.

Les stratégies de simplification visent à analyser et à simplifier les réglementations administratives afin d'améliorer l'efficacité des transactions avec les particuliers et les entreprises sans compromettre l'intérêt de la réglementation. Elles incluent la suppression des dispositions obsolètes ou contradictoires, l'amélioration des lignes directrices pour la réglementation administrative et l'introduction de nouveaux outils pour réduire et mesurer l'impact des réglementations administratives. Les stratégies de simplification peuvent également aboutir à l'amendement, voire la suppression, d'une réglementation dont les coûts administratifs sont jugés non proportionnels à ses avantages.

La simplification administrative est un élément clé de la qualité de la réglementation. Les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation* de 2005 font spécifiquement référence au besoin de réduire les charges administratives. Le deuxième principe recommande aux gouvernements :

- D'alléger le plus possible la charge réglementaire globale des administrés concernés, en en faisant un objectif explicite, à la fois pour réduire le coût administratif que supportent les particuliers et les entreprises et pour contribuer à une plus grande efficacité économique.
- Mesurer cette charge globale sans perdre de vue l'intérêt de la réglementation (voir encadré 1.1).

Dans les pays de l'OCDE, la simplification administrative devient une partie intégrante des politiques de réforme de la réglementation et de programmes plus vastes des pouvoirs publics. Outre l'AIR, la consultation du public et l'étude de substituts à la réglementation, des mesures de réduction de la charge imposée par le respect de la réglementation représentent des outils importants pour améliorer la prise de décision en matière de réglementation. L'intégration de ces politiques de simplification administrative dans des questions de qualité des réglementations plus larges se remarque dans le fait que, dans une majorité de pays, l'organe chargé de la simplification administrative est également responsable des autres questions de qualité réglementaire telles que l'AIR et la consultation. C'est le cas dans

**Encadré 1.1. Principes directeurs de 2005 de l'OCDE pour la qualité et la performance des réglementations**

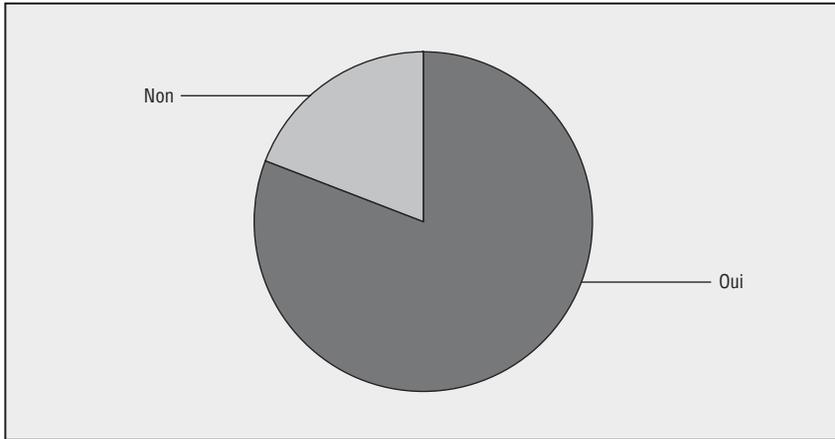
1. Adopter au niveau politique de vastes programmes de réforme de la réglementation comportant des objectifs clairs et prévoyant des cadres précis pour leur mise en œuvre.
2. Procéder systématiquement à une analyse d'impact et à un réexamen des réglementations pour vérifier si, dans un environnement économique et social complexe en constante mutation, elles répondent toujours avec efficacité et efficacie aux objectifs qui leur sont assignés.
3. Veiller à ce que les réglementations, les institutions réglementaires chargées de leur mise en œuvre et les procédures réglementaires soient transparentes et non discriminatoires.
4. Réexaminer, et renforcer le cas échéant, la portée, l'efficacité et la mise en œuvre de la politique de la concurrence.
5. Concevoir les réglementations économiques dans tous les secteurs de façon qu'elles favorisent la concurrence et l'efficacité, et les éliminer sauf s'il apparaît clairement qu'elles sont le meilleur moyen de répondre aux intérêts généraux de la collectivité.
6. Supprimer les obstacles réglementaires inutiles aux échanges et à l'investissement en poursuivant la libéralisation et prendre davantage en compte et mieux intégrer l'ouverture des marchés dans l'ensemble du processus réglementaire, de façon à renforcer l'efficacité économique et la compétitivité.
7. Recenser les liens importants avec d'autres objectifs de l'action gouvernementale et élaborer des politiques qui permettent de réaliser ces objectifs en favorisant la réforme.

20 des pays ayant fait l'objet d'une enquête de l'OCDE en 2005 dans le cadre de l'*Enquête de l'OCDE sur la mesure des charges* (voir graphique 1.1 et annexe 1).

L'allègement des charges administratives pour les entreprises et les particuliers est fermement inscrit au programme politique de la plupart des pays de l'OCDE. Les pays en développement ont eux aussi entamé des initiatives de simplification administrative afin d'améliorer la fourniture de services, les interactions entre le gouvernement et les particuliers et la compétitivité (voir encadré 1.2).

Néanmoins, l'importance accordée aux politiques de simplification administrative varie. Pour certains pays comme la Finlande ou le Japon, ces politiques sont restées une composante relativement mineure de leurs politiques de réforme réglementaire plus vastes. Pour d'autres, la simplification

Graphique 1.1. **Organe institutionnel chargé de la simplification administrative**



Source : OCDE (2005), d'après les réponses à l'enquête sur la mesure de la charge administrative.

administrative constitue un élément clé des efforts de réforme réglementaire. Aux Pays-Bas, le programme sur la qualité de la réglementation a mis l'accent sur la réduction des charges administratives imposées aux entreprises nationales. Les États-Unis ont davantage porté leurs efforts sur l'amélioration de la qualité de la réglementation par une application stricte des principes de rentabilité. Au Canada, les charges administratives sont une question importante, mais elles ne sont pas considérées comme un domaine à part avec des objectifs séparés : il s'agit d'un élément parmi d'autres pour améliorer la réglementation, susceptible d'engendrer de meilleurs résultats politiques.

Les pays appliquent des approches différentes de la réduction des charges. Certains – comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie – ont concentré leurs efforts sur les moyens d'éviter la création de la charge par un important contrôle *a priori*, et on remarque une tendance évidente dans la plupart des pays à l'accroissement de ce contrôle. Cependant, les pays se concentrent toujours en majorité sur les charges existantes : cela répond à l'idée que les charges administratives sont courantes.

Un nombre croissant de pays prend maintenant des mesures pour évaluer l'ampleur des charges administratives et a défini des objectifs de réduction dans le temps. En 2005, 21 pays participants possédaient un programme gouvernemental pour réduire les charges administratives; et 11 avaient des objectifs quantitatifs de réduction (voir graphique 1.2 et annexe 2). Une approche quantitative permet de cibler les politiques et les programmes de réduction des charges. Elle permet également d'élaborer des mesures objectives des charges administratives et de les suivre dans le temps, afin de

### Encadré 1.2. **La simplification administrative dans les pays en développement**

Le nombre et la complexité des formalités gouvernementales peuvent imposer des coûts substantiels sur l'économie dans son ensemble et constituer un frein essentiel au développement économique. Les charges administratives sont partout considérées comme des indicateurs du degré de compétitivité et de transparence des pays. Maints pays en développement lancent des stratégies de simplification administrative pour améliorer la fourniture de services et l'interaction entre le gouvernement et les particuliers, et également pour répondre aux demandes de réduction des charges imposées aux entreprises, d'amélioration des conditions pour la concurrence du marché, le commerce et les investissements.

La simplification administrative peut être importante dans les pays en développement traditionnellement caractérisés par des systèmes bureaucratiques lourds mais inefficaces et une grande complexité réglementaire, ou qui n'ont lancé que récemment des programmes de qualité de la réglementation dans un cadre plus vaste de meilleure gouvernance incluant la transparence, la responsabilité et l'efficacité du gouvernement.

En dépit de points de départ différents dans les réformes administratives, et de différences dans les mécanismes institutionnels et les priorités politiques, des similitudes pertinentes existent entre les pays membres de l'OCDE et les pays non membres dans les pratiques et les outils adoptés afin d'éviter les délais administratifs, d'améliorer la gestion des informations par le gouvernement et d'obtenir un changement positif dans les relations entre l'administration et les particuliers.

Une solide base a été créée pour le dialogue politique et le renforcement des capacités sur les questions stratégiques de simplification administrative.

En 2005, une *Liste de référence commune de l'APEC et de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* a été adoptée comme un outil politique favorisant de meilleures réglementations, la concurrence et l'ouverture du marché.

Lors de la conférence des ministres de la mer Morte de 2004, lançant l'Initiative de bonne gouvernance pour le développement de l'OCDE et du PNUD, les pays arabes ont identifié l'administration électronique et la simplification administrative comme deux domaines clés sur lesquels concentrer les efforts du gouvernement pour atteindre les objectifs de réforme du secteur public. Un groupe de travail *ad hoc* a été institué, présidé par Dubaï, des Émirats arabes unis, et coprésidé par l'Italie et la Corée, ayant pour objectif de définir des plans d'action nationaux et des actions régionales.

### Encadré 1.2. **La simplification administrative dans les pays en développement (suite)**

Les pays arabes accroissent leurs efforts de simplification administrative, et la diffusion des outils d'administration électronique est considérée comme un facteur stratégique, en tant que facilitateur de la simplification administrative, de l'innovation dans le secteur public et de l'interaction avec les entreprises et les particuliers.

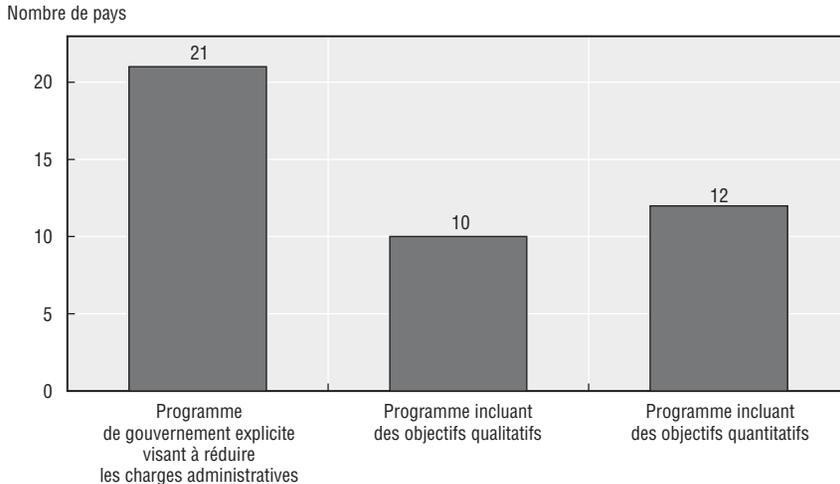
- En Égypte, une attention particulière a été portée à la possibilité qu'offre l'administration électronique de cartographier et retravailler les procédures commerciales dans les organisations gouvernementales, l'objectif étant de réduire le coût des échanges.
- Au Liban, la réforme et la simplification administratives sont des secteurs prioritaires, et un projet pilote a été proposé à la municipalité de Beyrouth pour appliquer des techniques de simplification administrative au niveau infranational.
- En Tunisie, où plusieurs outils de simplification administrative tels que les guichets uniques sont déjà en place, l'une des actions prioritaires consiste à améliorer et à simplifier le cadre réglementaire afin de promouvoir la création et le développement de nouvelles entreprises. En outre, des efforts permanents sont faits pour accroître la coordination et la mise en œuvre des réformes.

L'enchaînement et la cadence de la réforme de simplification administrative sont des facteurs essentiels pour qu'aboutissent les efforts à entreprendre. C'est pourquoi les pays membres de l'OCDE et les pays en développement partagent un certain nombre de conditions, de priorités et de défis :

- Direction et engagement envers la réforme administrative.
- Élaboration d'une stratégie nationale, et mécanismes structurel et de coordination adéquats.
- Cadre pour la simplification administrative, et introduction de lois de procédure administrative ou d'autres instruments de justice administrative afin d'encadrer le processus décisionnel administratif et son examen constitutionnel.
- Politiques *a priori* (par exemple l'AIR) pour éviter l'introduction de nouvelles charges administratives, et mécanismes de consultation pour identifier les priorités.

Les efforts destinés à garantir l'efficacité de l'application et du respect des réglementations, et les résultats mesurables nécessitent de modifier en profondeur la culture administrative traditionnelle : cela exige notamment des ressources appropriées, des actions de renforcement des capacités et la création de réseaux d'échange des pratiques et du dialogue politique entre les pays développés et en développement.

Graphique 1.2. Programmes gouvernementaux destinés à réduire les charges administratives



Notes : Voir Q13 : a), a(i), a(ii), Questionnaire de l'OCDE sur les indicateurs réglementaires, 2005.

pouvoir évaluer la réussite de la réforme et de cibler de manière adéquate les priorités de réforme.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'accent est mis sur les petites entreprises. Les efforts ont été accrus pour éviter *a priori* la création de nouvelles réglementations lourdes et la « conception bienveillante de réglementations pour les petites entreprises » devient de plus en plus courante. Cela prouve que l'on sait que ce secteur est moins bien placé pour gérer les charges administratives. Les résultats d'une enquête décrite dans un rapport 2001 de l'OCDE, *La paperasserie vue par les entreprises*, montre que les coûts de respect des réglementations pour les PME sont substantiels. Les PME ont déclaré que respecter les exigences et les réglementations administratives représentait un coût de 4 % de leur chiffre d'affaires annuel. Le rapport 2001 a également souligné l'impact de plus en plus disproportionné sur les sociétés plus petites<sup>1</sup>.

### Améliorer l'élaboration de règles *a priori*

Les pays tendent largement à éviter la création de charges administratives en améliorant l'élaboration de règles *a priori*, en opérant des contrôles des procédures avant l'introduction de la nouvelle loi ou réglementation. Ce contrôle est réalisé principalement pendant la procédure d'AIR dans les pays de l'OCDE. Certains pays ont introduit d'autres vérifications des procédures pour contrôler le flux de nouvelles réglementations pesantes.

Dans les pays tels que l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, où le système d'AIR est traditionnellement efficace,

les politiques de réduction des pesanteurs ont été étroitement liées aux procédures d'évaluation *a priori*. Un objectif majeur de ces contrôles de procédure sur la substance de la réglementation proposée consiste à vérifier qu'une approche rationnelle de la réussite des objectifs de la politique a été suivie pendant l'élaboration de la politique et qu'elle a été renseignée par l'implication d'un large éventail de groupes concernés.

Dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la tendance est à l'accroissement des actions *a priori*. En Finlande, les charges sont étudiées systématiquement avant l'introduction d'amendements législatifs et de nouvelles lois et réglementations. En Suède, la priorité a été donnée à la réduction des nouvelles charges ces dernières années en se concentrant sur l'évaluation des réglementations nouvelles ou amendées. Le Mexique est un autre pays qui cherche à contrôler la création de charges via le système d'AIR, légalement obligatoire depuis 2000. Les stratégies de simplification du Japon dépendent principalement de mécanismes *a priori* pour contrôler la création de charges. Dans son nouveau programme de simplification administrative et législative, Simplex 2006, le Portugal met l'accent à la fois sur la simplification préventive (*a priori*) et corrective (*a posteriori*) (voir encadré 1.3). Les pays tels que l'Allemagne, la Grèce et l'Italie ont récemment pris des dispositions pour augmenter le contrôle *a priori* des réglementations par de nouvelles lois (voir encadré 1.4).

### Encadré 1.3. Le programme 2006 du Portugal pour la simplification législative et administrative

Simplex 2006 est un programme préventif et correctif.

La **simplification préventive** *a priori* sera réalisée en mettant en place le « test Simplex » visant à évaluer l'impact des réglementations devant être introduites. Ce test aura quatre composantes :

- Évaluer les nouvelles charges introduites par la réglementation et identifier les autres solutions possibles.
- Quantifier les coûts que ces charges feront supporter aux groupes concernés (en appliquant une formule inspirée par le MCS).
- Contrôler que la mesure est conforme aux bonnes pratiques en matière d'administration électronique.
- Vérifier qu'elle fait partie d'un processus systématique et cohérent de consolidation de la législation.

Le **processus de simplification correctif *a posteriori*** est constitué de 333 mesures dans six grands domaines – 30 de ces mesures devraient avoir des impacts significatifs en termes d'amélioration de la qualité de la relation entre l'administration, les citoyens et les entreprises.

- Suppression des certificats.
- Dématérialisation : suppression du papier.
- Débureaucratisation : lutter contre la complexité des procédures.
- Dérégulation : supprimer les contrôles et contraintes inutiles.

#### Encadré 1.4. **Nouvelles lois renforçant le contrôle *a priori* en Allemagne, en Grèce et en Italie**

En **Allemagne**, une évaluation de l'impact doit être établie pour tous les projets de loi et réglementations depuis l'entrée en vigueur des Règles de procédures (GGO) en septembre 2004. Ces rapports sont obligatoires pour chaque loi principale et seront renouvelés après l'entrée en vigueur de chaque loi. En Italie, une loi de 2006 sur des « mesures urgentes sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique » a établi un nouveau comité de direction interministériel présidé par le Premier ministre ou le ministre de l'Administration publique. Le comité sera chargé d'orienter les politiques de simplification par la préparation de plans d'action annuels et appliquera l'AIR pour réaliser des analyses.

En **Grèce**, une circulaire sur l'amélioration de l'environnement réglementaire (Y190/18-7-2006) a été émise par le Premier ministre. Cette circulaire a été adressée à tous les ministres, ministres délégués et secrétaires généraux des préfectures. Conformément à cette circulaire, le contrôle central de la qualité de la législation est supervisé par le Secrétaire général du gouvernement. Dans chaque ministère, un département est chargé d'examiner la qualité des lois et des réglementations du ministère en coordination avec le Secrétaire général du gouvernement par l'intermédiaire d'un agent de liaison spécifiquement désigné pour remplir cette fonction. Dans la phase préparatoire de l'élaboration des lois, un rapport d'évaluation de la qualité doit être rédigé, indiquant s'il y a eu une évaluation précise du problème à résoudre, si d'autres solutions ont été envisagées et si une consultation a eu lieu. Il est obligatoire de procéder à une AIR détaillée – portant en particulier sur les impacts que la réglementation proposée est susceptible de produire sur l'économie, l'emploi et l'environnement – et de recourir à la consultation. Ces rapports sont obligatoires pour chaque loi principale et réglementation secondaire et seront renouvelés après l'entrée en vigueur de chaque loi afin d'évaluer sa mise en application.

En **Italie**, une loi de 2006 sur des « mesures urgentes sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique » a établi un nouveau comité de direction interministériel présidé par le Premier ministre ou le ministre de la réforme de l'État et de l'Innovation dans l'administration publique.

- Le comité est chargé d'orienter les politiques de simplification par la préparation de plans d'action annuels et emploie l'AIR pour réaliser des analyses. Il :
  - ❖ Opère un contrôle *a priori* de la qualité des initiatives réglementaires du gouvernement.
  - ❖ Impose le réexamen des propositions si celles-ci semblent inutiles ou non justifiables sur une base coût-avantage ou si elles sont incohérentes avec les objectifs soulignés dans le plan d'action annuel.

#### Encadré 1.4. **Nouvelles lois renforçant le contrôle *a priori* en Allemagne, en Grèce et en Italie (suite)**

Une loi de 2006 a en outre porté création d'une Unité pour la simplification des réglementations, d'un haut niveau technique, sous la direction politique du Sous-secrétaire d'État de la Présidence du Conseil des ministres, avec pour mission de coordonner la codification et le processus de simplification de la réglementation. Ces organes ont été créés en septembre 2006, des textes réglementaires promulguant les lois correspondantes, dans l'objectif de renforcer une politique réglementaire explicite au sein du gouvernement. Dans ce cadre, une « Table permanente en faveur de la simplification » – organe consultatif *ad hoc* traitant toutes les mesures de simplification réglementaire – sera également créée.

#### **Analyse d'impact de la réglementation**

Les procédures d'AIR sont des instruments utiles pour réduire ou minimiser les charges administratives. Bien que les AIR ne se concentrent pas précisément sur la réduction des charges administratives, elles aident à endiguer le flot de nouvelles réglementations pesantes. Les AIR vérifient que les propositions de réglementation ou les dispositions réglementaires existantes sont soumises à une analyse transparente, rigoureuse et défendable devant le public afin de décider si elles constituent un moyen minimum de remplir les objectifs réglementaires. En conséquence, elles ont une fonction de contrôle en promouvant un choix politique rationnel par les pouvoirs publics dans un environnement relativement transparent. Les AIR utilisent des procédures de consultation des parties prenantes afin de vérifier les estimations par le gouvernement de l'ampleur des charges concernées.

En outre, les AIR sont souvent soumises à un examen ou à une approbation au niveau centralisé, comme par exemple par le Conseil privé au Canada, le Better Regulation Executive au Royaume-Uni, l'Office of Management and Budget aux États-Unis, la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER) au Mexique. Ces institutions ont des fonctions de contrôle : leur rôle est de réaliser une évaluation finale de la loi pour s'assurer qu'elle répond aux normes de qualité requises.

Le développement des AIR a eu d'importantes implications positives en matière de simplification administrative et de réduction des charges, notamment alors que la législation subordonnée assumait un rôle de plus en plus prépondérant ces dernières décennies. Dans les pays de l'OCDE, les AIR sont réalisées conformément à des lignes directrices plus ou moins identiques, inspirées par l'OCDE, notamment dans le rapport 1997 sur *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE* (voir encadré 1.5).

### Encadré 1.5. Lignes directrices de l'OCDE pour une AIR efficace

Les éléments clés suivants s'appuient sur les bonnes pratiques identifiées dans les pays de l'OCDE :

1. Maximiser l'engagement politique en faveur de l'AIR.
2. Déterminer avec soin les responsabilités pour les différents éléments de programme d'AIR.
3. Former les responsables de la réglementation.
4. Adopter une méthode d'analyse cohérente mais flexible.
5. Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte des données.
6. Cibler les AIR.
7. Intégrer l'AIR dans le processus d'élaboration des politiques, en commençant le plus tôt possible.
8. Communiquer les résultats.
9. Associer très largement le public au processus.
10. Appliquer l'AIR aux réglementations existantes comme aux réglementations nouvelles.

Source : OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.

- En **Australie**, les charges administratives sont mesurées de manière systématique pour toutes les réglementations nouvelles et amendées via la procédure d'analyse d'impact de la réglementation (RIS). Les réglementations ayant un impact sur les entreprises, quel que soit le secteur, sont soumises à une RIS : une note écrite détaillant l'analyse d'impact de la réglementation réalisée pendant l'élaboration d'une proposition de réglementation.
- Au **Royaume-Uni**, on procède à une évaluation du coût de conformité pour toutes les réglementations ayant un impact sur les entreprises, les organisations à but non lucratif ou volontaires du Royaume-Uni. L'évaluation a été renforcée en 2000 afin de vérifier que l'intérêt de la réglementation justifiait les coûts. La procédure d'AIR actuelle veille à ce que les nouvelles politiques soient justifiées et imposent des coûts minimum aux entreprises et aux particuliers. Une attention croissante a été également portée à la charge bureaucratique susceptible d'être imposée au secteur public. En 2004, les propositions ayant un effet significatif sur le secteur public – notamment sur les éléments de première ligne comme les écoles et les hôpitaux – ont été intégrées à l'obligation formelle d'AIR.

Plusieurs mesures ont été prises pour réduire *a priori* la charge réglementaire de la législation de l'**Union européenne**. La Commission européenne a présenté une analyse d'impact pour la réglementation de l'Union en 2001. Le recours à l'AIR a été élargi aux amendements majeurs du Conseil et du Parlement européen aux propositions de la Commission en 2003 après un accord interinstitutionnel sur une meilleure législation. Le système fournit une évaluation de l'impact économique, social et environnemental des propositions de la Commission sur l'Europe dans son ensemble. Ces évaluations de l'impact réalisées au niveau de l'UE complètent les dispositifs d'AIR nationaux des pays membres de l'Union.

### **Analyses d'impact centrées particulièrement sur les charges administratives**

Un nombre croissant de pays dispose d'un système d'analyse d'impact qui s'intéresse particulièrement aux charges administratives et identifie précisément la charge potentielle que peut créer une nouvelle réglementation. L'**Allemagne** a introduit le critère de charges administratives dans son système d'AIR en 2004 (voir encadré 1.4). La **Commission européenne** a introduit une analyse spéciale de ces charges début 2006. La **Belgique** évalue l'impact potentiel des nouvelles réglementations en termes de charges administratives à l'aide d'une AIR simplifiée, dite « Test Kafka ». Ce test, étendu en 2004, renferme une analyse plus approfondie des effets potentiels de nouvelles propositions ainsi qu'une estimation quantitative. Il s'applique à la réglementation ayant un effet juridique sur les entreprises (environ 20 % de toutes les propositions de réglementation). Le programme de simplification du **Portugal** – Simplex 2006 – a instauré le « Test Simplex », qui utilise quatre critères pour évaluer l'impact que les réglementations devant être introduites produisent en termes de charges (voir encadré 1.3).

- En **Nouvelle-Zélande**, une analyse du coût du respect des réglementations par les entreprises (Business Compliance Cost Statement, BCCS) spécifique doit être préparée pour chaque proposition de réglementation susceptible de présenter des lourdeurs administratives pour les entreprises afin de vérifier si les coûts de conformité des mesures politiques futures sont intégralement pris en compte et conservés au niveau le plus bas possible. Ce système a été lancé en 2001 et constitue une mesure supplémentaire avec la RIS standard requise pour toutes les propositions de réglementation soumises au gouvernement.
- Aux **Pays-Bas**, il existe un système d'évaluation pour les nouvelles lois qui, entre autres, comprend l'analyse des impacts sur l'environnement, l'économie et les charges administratives.

- Au **Danemark**, l'analyse d'impact s'attache entre autres aux conséquences économiques et administratives pour le secteur commercial.

Chercher à éviter la création de charges administratives en améliorant le contrôle *a priori* de l'élaboration de règles se heurte à des limites : ainsi par exemple, ces estimations – de la charge potentielle d'une réglementation nouvelle ou amendée – diffèrent parfois des charges réelles subies du fait de la réglementation. Pour répondre à ce problème, on peut introduire une procédure d'examen automatique avec un suivi des réglementations : les réglementations seraient alors examinées après leur mise en œuvre pour vérifier qu'elles ont l'effet souhaité. Cela permet de comparer les performances de la réglementation aux hypothèses initiales, et cela constitue un complément puissant à l'AIR *a priori*. Le Royaume-Uni a décidé par exemple de renforcer le système d'AIR en introduisant un suivi des réglementations après leur application. Comme le prévoit le budget 2005, les départements doivent expliquer comment les réglementations dont ils sont responsables vont être suivies par des examens postérieurs à l'application, avant même que celles-ci soient introduites.

### **Analyses de l'impact sur les petites entreprises**

Certains pays ont introduit des mesures procédurales spéciales afin d'analyser l'impact des réglementations sur les PME afin d'éviter la création de charges inutiles. Il s'agit par exemple de demander aux agences de préparer des analyses d'impact spéciales des propositions de réglementations affectant les petites entreprises. Ces analyses d'impact sur les petites entreprises peuvent présenter des substituts significatifs capables d'atteindre les objectifs définis tout en minimisant les impacts économiques majeurs de la règle proposée sur les petites entreprises. D'autres approches peuvent nécessiter des méthodes consultatives spécifiques pour assurer une représentation adéquate du point de vue des petites entreprises.

- Aux **États-Unis**, le Regulatory Flexibility Act (appliqué en 1980) demande aux agences de réfléchir à l'impact potentiel des réglementations sur les petites entreprises et d'autres petites entités afin de minimiser tout impact économique majeur sur celles-ci.
- Le **Royaume-Uni** impose de consulter les petites entreprises comme élément clé de la procédure d'AIR. Un ensemble de lignes directrices vise également à aider les sociétés à respecter la loi dans le cadre de l'AIR. Ces lignes recommandent d'utiliser un langage simple et compréhensible par les petites entreprises, et exigent une période de 3 mois entre la publication de la ligne directrice et l'entrée en vigueur de la loi.
- La **Suède** a introduit une analyse d'impact spéciale séparée afin d'évaluer les effets des nouvelles réglementations sur les petites entreprises.

### **Autres contrôles de procédure**

Certains pays ont mis en œuvre d'autres contrôles procéduraux des actions réglementaires. Au **Danemark** par exemple, depuis la fin 2004, toutes les nouvelles parties de loi présentant des charges administratives importantes pour le secteur commercial (environ 340 000 euros par an, ou plus de 10 000 heures passées sur les charges imposées) seront présentées au Cabinet ministériel sur les affaires économiques pour y être débattues de manière plus approfondie. Avant la présentation un groupe d'essai des entreprises, géré par le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, évaluera les charges pour le secteur commercial. Le **Canada** applique un test de l'impact sur les entreprises en plus de l'AIR, quand un changement de réglementation est jugé majeur et quand les coûts anticipés de la réglementation proposée devraient dépasser 50 millions CAD.

Depuis longtemps, les **États-Unis** s'appliquent à trouver des moyens d'éviter l'introduction de lois coûteuses et pesantes.

- Le Paperwork Reduction Act (PRA) exige des agences fédérales qu'elles demandent une approbation de l'OMB avant de recueillir des informations auprès du public; cette approbation est valable 3 ans. Le contrôle de l'OMB vise à minimiser la quantité de documents administratifs que le public doit remettre aux agences fédérales. Pour obtenir l'approbation de l'OMB, les agences doivent démontrer que la collecte d'informations est la manière la plus efficace d'obtenir les informations nécessaires, qu'elle n'est pas redondante et que l'agence en fera un usage pratique.
- Le décret-loi présidentiel 12866 requiert des agences d'exécution sectorielles qu'elles obtiennent l'aval de l'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) pour toutes les actions réglementaires majeures. Il oblige les agences à préparer des réglementations imposant une moindre charge sur la société et à prendre en compte le coût de l'accumulation des réglementations. En outre, si une réglementation proposée ou définitive est jugée par une agence ou par l'OIRA comme « importante économiquement » (effet annuel de 100 millions de dollars ou plus) l'agence doit réaliser une analyse coût-avantage.

### **Contrôle du flux de nouvelles réglementations**

De nouvelles approches pour contrôler la création de charges administratives ont vu le jour. Certains pays, comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, ont évolué vers l'adoption d'un cadre pour la gestion de la réglementation offrant un équilibre ou une compensation de meilleure qualité entre la création de nouvelles mesures et la simplification des réglementations existantes. Ces mesures ont pour logique de centraliser la gestion et le contrôle de la tendance au

développement des charges administratives au sein de chaque ministère de base comme dans l'ensemble des institutions gouvernementales.

- Au **Royaume-Uni**, le gouvernement a introduit la notion de « mesures de simplification compensatoires ». Pour cela, les propositions de réglementations majeures émises par les ministères doivent prendre en compte des mesures de simplification compensatoires pendant l'AIR; avec l'introduction de nouvelles réglementations, la portée des simplifications compensatoires devrait être définie.
- Aux **Pays-Bas**, l'objectif d'une réduction de 25 % de la charge défini par le cabinet néerlandais s'est traduit par des objectifs de réduction par ministère. Dès que la limite est dépassée du fait de la charge administrative contenue dans la nouvelle loi, les ministres doivent la compenser par de nouvelles réductions. Cette limite de la charge administrative oblige un ministère à modérer la production de nouvelles lois pesantes et assure un suivi permanent de la production ministérielle de charges administratives.

Le **Mexique** est un autre exemple de pays qui cherche à contrôler l'inflation réglementaire. Le Mexique a introduit un moratoire réglementaire après le décret présidentiel arrêté en mai 2004. Ce décret stipule que les ministères fédéraux doivent suspendre la question de la réglementation, ainsi que la création de formalités imposées aux particuliers. Le moratoire a été prolongé jusqu'à novembre 2006 après la réaction positive qu'il a généré dans le secteur privé.

## **Examen des charges existantes *a posteriori***

Pour commencer la procédure d'examen *a posteriori*, les gouvernements doivent établir des priorités et identifier les domaines dans lesquels les charges doivent être réduites. Dans les pays étudiés, les gouvernements basent de plus en plus leurs stratégies de simplification sur des preuves factuelles des charges.

### **Cibler les efforts de simplification**

Dans l'ensemble, les stratégies de simplification se concentrent principalement sur les entreprises, un domaine dans lequel les charges ont un effet particulièrement négatif sur la compétitivité et la croissance. Réduire les charges qui pèsent sur les particuliers devient néanmoins plus répandu. Les pays s'inspirent de plus en plus des suggestions des groupes d'utilisateurs pour établir des priorités de simplification.

### **Groupes cibles**

Les pays ont des priorités différentes vis-à-vis de la simplification. Certains ont orienté leurs efforts sur la simplification des réglementations

pour certains groupes, notamment les entreprises. Néanmoins, les stratégies de simplification tendent à avoir une approche plus globale. Récemment, plusieurs pays axés sur les entreprises tels que le Royaume-Uni, le Danemark ou les Pays-Bas ont commencé à étendre leurs efforts de réduction des charges à d'autres groupes comme le secteur public ou les particuliers.

**Plusieurs pays ont des objectifs larges et font bénéficier les citoyens de l'effort de réduction des charges.** De très nombreux pays, comme la Belgique, le Canada, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Corée et le Portugal ont des objectifs larges de réduction des charges.

- En **Belgique**, suite à une loi de 1998 encourageant l'entreprise indépendante, les efforts de simplification ont été dans un premier temps concentrés sur les entreprises. Depuis 2003, les efforts de réduction des charges concernent également les citoyens et une unité spécialement chargée des citoyens a été créée au sein de l'Agence pour la Simplification Administrative.
- En **Allemagne**, le gouvernement a lancé un programme visant à réduire les charges administratives en 2003 orienté à la fois vers les particuliers et vers les entreprises. L'« Initiative pour réduire la bureaucratie » visait à réduire la paperasserie là où les interactions entre les particuliers et les entreprises et les organes de l'État fédéral sont les plus fréquentes et où l'allègement serait le plus notable. L'initiative s'est concentrée sur 5 domaines stratégiques : le marché de l'emploi et le travail indépendant, les petites entreprises et le secteur privé, la recherche et la technologie, la société civile et le volontariat, les services aux entreprises et aux personnes.

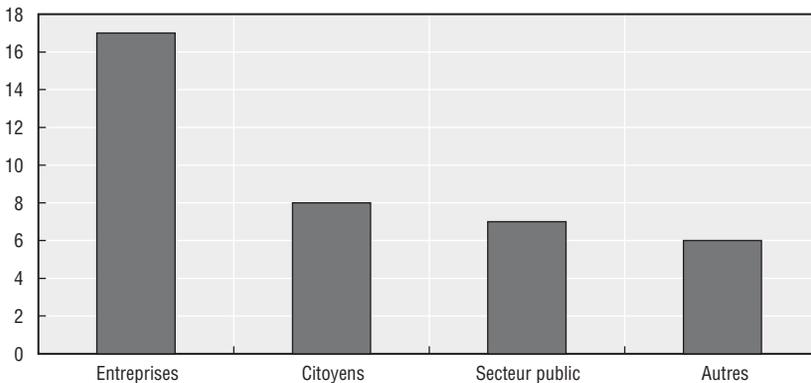
Certains pays ont l'habitude d'accorder une attention spéciale aux particuliers dans le but d'améliorer la convivialité des services administratifs. C'est le cas, par exemple, de la France, de la Grèce, de la Hongrie ou de la Corée.

- La **France** a fait des efforts pour améliorer les relations entre l'administration et le public. Une loi de 2000 sur la relation entre les administrations et le public vise à réduire la complexité de l'administration et à donner plus de droits à l'utilisateur final des services. L'administration a maintenant l'obligation d'informer, de guider et d'aider davantage le client. La « Charte Marianne » introduit plus d'engagements envers la qualité de la part de l'administration.
- La **Hongrie** a œuvré à améliorer la convivialité des services administratifs. Un projet engagé par le bureau du Premier ministre et du ministère de l'Intérieur – qui sera élargi à l'ensemble du pays – vise à identifier les charges administratives et les réglementations parallèles. L'adoption d'une charte client est prévue.

Bon nombre de ces pays ont néanmoins augmenté récemment leurs efforts pour réduire les charges imposées aux entreprises. Bien que le groupe cible de la **Grèce** ait par exemple été composé de particuliers, une plus grande attention a été portée dernièrement à la charge des réglementations administratives sur les entreprises. La Hongrie a récemment revu son système fiscal pour réduire la charge du système fiscal sur les entreprises et principalement sur les PME.

**La plupart des pays visent à promouvoir un cadre efficace pour le secteur des affaires.** Dans l'ensemble, les entreprises représentent le groupe le plus concerné par les efforts de réduction des charges des pays de l'OCDE. La plupart des gouvernements visent à créer un environnement capable de renforcer le développement et d'assurer la croissance d'un secteur commercial compétitif, comme le prouve l'*Enquête de l'OCDE sur la mesure des charges de 2005* : sur les 20 pays étudiés, 17 pays visent à réduire les charges pour les entreprises, 8 pays visent les particuliers et 7 pays visent le secteur public dans leurs efforts de mesure de la charge (voir graphique 1.3).

Graphique 1.3. **Les efforts de réduction de la charge se concentrent surtout sur les entreprises**



Source : OCDE (2005), d'après les réponses à l'enquête sur la mesure de la charge administrative.

De nombreux pays possédant des politiques de réduction des charges efficaces ont ciblé leurs efforts sur la création d'une meilleure réglementation commerciale. Les efforts de simplification en Australie, au Danemark, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande, en Suède, en Suisse, au Royaume-Uni et aux États-Unis s'intéressent particulièrement aux entreprises.

Un cadre efficace pour le secteur commercial évite les coûts inutiles pour les entreprises et encourage la compétitivité et la croissance.

- Au **Mexique**, le décret-loi 2001 sur la déréglementation et la simplification des formalités commerciales demandait aux organes publics d'éliminer et de simplifier les formalités des entreprises dans les deux années à venir. Chaque organe identifiait les 5 formalités les plus fréquemment utilisées et celles ayant un impact élevé sur les activités économiques afin d'analyser leur logique et de les simplifier si possible.
- En **Pologne**, les stratégies de simplification ont ciblé les documents juridiques ayant un impact significatif direct ou indirect sur l'activité des entrepreneurs. Avec la nouvelle loi sur la liberté des activités économiques, les lois sont réexaminées en vue de les simplifier, et les réglementations superflues sont supprimées.
- En **Suède**, les stratégies se sont concentrées sur la réduction des charges pour les entreprises. Un plan d'action visant à réduire les charges administratives a été élaboré avec tous les ministères qui devaient examiner les lois et les décrets affectant les entreprises dans leur domaine de compétence. En outre, des secteurs prioritaires ont été identifiés comme étant ceux qui créent le plus grand volume de formalités administratives dans les entreprises.

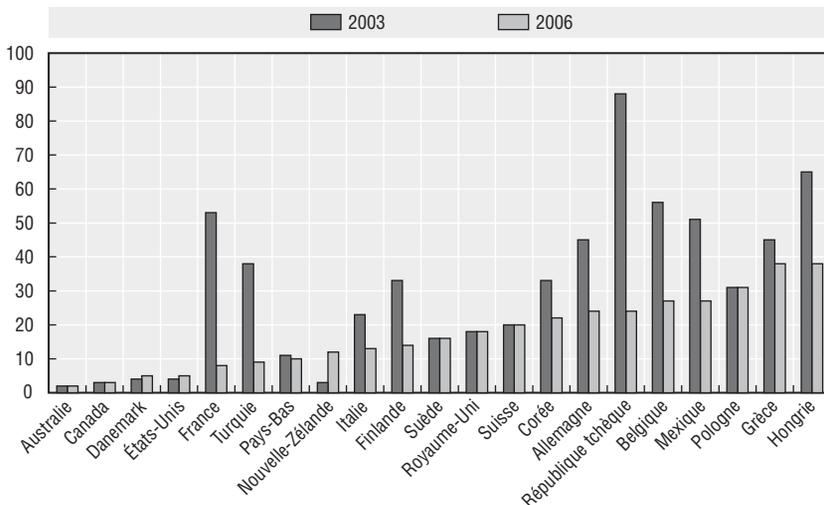
**Mesures pour les PME.** Certains pays ont pris des mesures spécifiques pour les PME. Cela démontre la reconnaissance du fait que ce secteur est moins bien placé pour faire face aux charges administratives.

- **Canada :** L'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie (IAFP), annoncée dans le budget 2004, est conçue pour alléger la charge que les réglementations font peser sur l'économie, en procédant à des réductions mesurables de la charge de paperasserie à laquelle les petites entreprises sont confrontées. En 2005, le Comité consultatif sur l'allègement du fardeau de la paperasserie, organe mixte secteur public-privé, a été créé pour contrôler l'IAFP et, en particulier, pour trouver des moyens pratiques et réalisables de réduire la charge de paperasserie imposée aux petites entreprises, et pour mesurer et évaluer comparativement la charge de paperasserie afin de déterminer les progrès réalisés.
- **Australie :** Les programmes de réduction de la paperasserie ont été orientés vers les PME, et les réglementations tant au niveau fédéral que local sont examinées. L'analyse au niveau fédéral a commencé après que le gouvernement du Commonwealth s'est engagé en 1996 à réduire de moitié la paperasserie pour les petites entreprises. Récemment, l'Office of Small Business a commencé à s'occuper des charges imposées par les gouvernements locaux.

- **États-Unis** : Le Small Business Paperwork Relief Act de 2002 traite des charges imposées aux petites entreprises par les exigences des réglementations et des documents administratifs fédéraux et il a été demandé aux agences fédérales d'informer les petites entreprises pour les aider à respecter ces exigences.

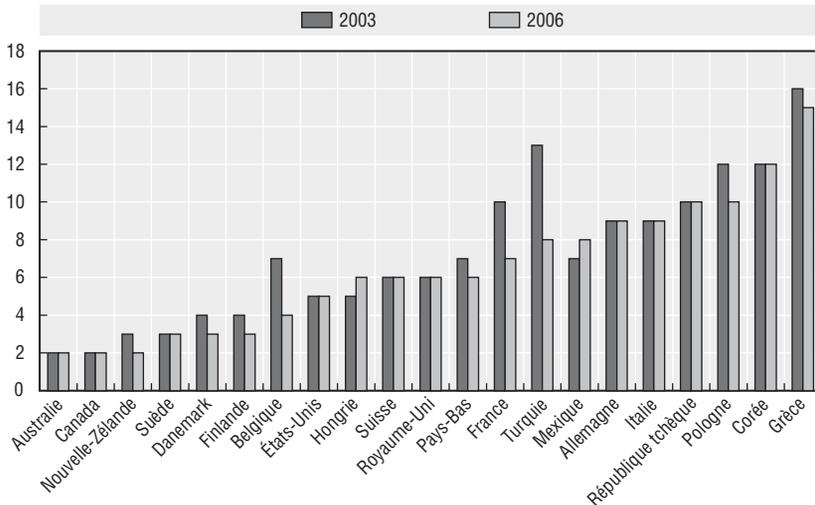
Les efforts de réduction des charges pour les petites entreprises existent néanmoins dans la plupart des pays. Comme le montrent les estimations de la Banque mondiale, on remarque une tendance générale à la réduction des obstacles réglementaires à la création d'une entreprise ces trois dernières années. De nombreux pays ont fait des progrès majeurs dans la réduction du délai nécessaire à la création d'une entreprise (voir graphique 1.4).

Graphique 1.4. **Durée de création d'une entreprise - en jours**



Source : Rapport de la Banque mondiale, « Doing Business » de 2003 et 2006, adapté par le Secrétariat de l'OCDE<sup>2</sup>.

Dans certains pays, la réduction du délai de création d'une entreprise a été accompagnée d'une rationalisation des procédures nécessaires. C'est par exemple le cas en Belgique, en France et en Turquie. Les pays, jugés comme ayant les obstacles les plus restrictifs à l'entrepreneuriat, comme la France et la Turquie, ont fait des progrès importants dans la réduction du nombre de procédures nécessaires à la création d'une entreprise (graphique 1.5).

Graphique 1.5. **Nombre de procédures pour créer une entreprise**

Source : Rapport de la Banque mondiale, « Doing Business » de 2003 et 2006, adapté par le Secrétariat de l'OCDE, graphique 5.

### **Identification des priorités via le groupe d'utilisateurs**

Les programmes de simplification administrative ont évolué vers une approche davantage axée sur l'utilisateur. Certains pays utilisent des mécanismes efficaces de consultation des parties prenantes et du public dans son ensemble afin d'identifier les secteurs et les procédures pour lesquels élaborer des programmes de simplification. Les solutions sont recherchées auprès du groupe d'utilisateurs, soit par consultation directe, soit par des organismes consultatifs. Ces organismes sont souvent considérés comme capables d'identifier de manière fiable les domaines de réforme prioritaires.

- En **France**, la méthode d'identification des mesures de simplification a changé, notamment pour la préparation de la troisième loi de simplification. Les utilisateurs, la société civile, les catégories socioprofessionnelles et les représentants élus ont été consultés pour identifier les domaines prioritaires. Des groupes d'utilisateurs ont été mis en place et des questionnaires ont été distribués aux membres du Parlement, aux représentants des entreprises, aux acteurs économiques et aux particuliers.
- Aux **Pays-Bas**, la consultation joue un rôle capital dans les efforts de réduction des charges. Actal est un organisme consultatif permanent qui peut également utiliser des groupes d'entreprises ou d'experts et des commissions au besoin. Actal réalise par exemple des consultations avec un groupe composé de 500 entreprises.

- En **Corée**, le ministère de l'Administration publique et des Affaires internes rassemble chaque année des informations sur les moyens d'améliorer l'administration en consultant les organes administratifs à la fois au niveau central et au niveau régional. La faisabilité des suggestions est alors débattue au niveau central.
- En **Belgique**, le gouvernement s'est engagé à une simplification globale appelée « Plan Kafka » composée de 12 domaines stratégiques et élaborée autour de résultats que chaque ministère doit atteindre selon un calendrier spécifique. Plusieurs projets contenus dans le « Plan Kafka » s'inspirent des avis des particuliers et des entrepreneurs donnés via le point de contact Internet « Kafka »<sup>3</sup>.

Les pouvoirs publics utilisent souvent les recommandations d'un groupe de travail pour définir les priorités de simplification. On estime que des groupes de travail indépendants conjuguent le point de vue du secteur privé sur les priorités de réforme et les domaines problématiques et l'expertise administrative et la connaissance des rouages du gouvernement. Ils peuvent être un outil utile de vaste consultation des parties prenantes, leur indépendance assurant leur crédibilité aux yeux des parties prenantes. Les modèles de groupe de travail sont aussi intéressants pour les gouvernements puisqu'ils dépassent la division entre le rôle actif du gouvernement – qui dirige la consultation – et celui des individus gouvernés, qui sont consultés.

- En **Australie** les recommandations du Small Business Deregulation Taskforce ont fourni la base des mesures de simplification administrative et de réduction des charges au niveau fédéral. Le groupe de travail a mesuré la charge existante imposée par le respect des réglementations et les formalités administratives qui pesait sur les petites entreprises de manière à atteindre un objectif de réduction quantitatif.
- En **Nouvelle-Zélande** un groupe ministériel *ad hoc* sur les coûts du respect des réglementations par les entreprises a été créé pour faire participer le secteur des affaires à la formulation de la stratégie du gouvernement. Le groupe – qui n'est plus actif – a rédigé un rapport présentant 162 recommandations dont une majorité a été mise en œuvre.
- Au **Canada** le Comité consultatif sur l'allègement du fardeau de la paperasserie doit rendre compte régulièrement au ministre de l'Industrie des progrès et résultats réalisés dans le cadre de l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie. Le Comité consultatif sur l'allègement du fardeau de la paperasserie (CCAFP) a présenté son premier rapport d'avancement, intitulé *Stratégie d'allègement du fardeau de la paperasserie pour les petites entreprises du Canada*, au ministre de l'Industrie en mars 2006. Ce rapport jette les bases de l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie

pluriannuelle et formule à l'attention du gouvernement des recommandations en vue de réduire la charge de paperasserie.

- Au **Royaume-Uni** les initiatives de simplification administrative et de réduction des charges ont été introduites en sus d'objectifs de politique réglementaire plus larges mis en œuvre à l'échelle du gouvernement. Les récentes stratégies de simplification au Royaume-Uni se sont basées sur les recommandations faites par la Better Regulation Task Force (BRTF, groupe de travail indépendant pour une meilleure réglementation) et le rapport Hampton de 2005 (voir encadré 1.6).

#### Encadré 1.6. **Stratégies de simplification au Royaume-Uni**

Les récentes stratégies de simplification administrative au Royaume-Uni ont été guidées par les recommandations de deux rapports de 2005 :

**Le rapport de la BRTF**, *Less is more. Reducing burdens, improving outcomes* plaide en faveur d'une approche de la mesure des charges similaire à celle appliquée aux Pays-Bas pour mesurer les coûts administratifs découlant du respect des réglementations et définir des objectifs de réduction. Il recommande également plusieurs mesures pour obliger les départements à établir des priorités entre la création de nouvelles réglementations et la simplification et le retrait des réglementations existantes.

**Le rapport Hampton**, *Reducing administrative burdens : effective inspection and enforcement*, se concentre sur les autorités de réglementation et indique que les charges administratives imposées aux entreprises du fait des inspections et de la mise en application des réglementations (par les régulateurs nationaux et les autorités locales) sont importantes. Il recommande une approche fondée sur les risques englobant toutes les activités de mise en application pour alléger la charge sur les entreprises. En outre, il faut veiller à conseiller et à aider les entreprises sur les moyens de respecter les réglementations. Le rapport vise également à consolider de manière significative les organes réglementaires existants et recommande des réformes pour améliorer la coordination des services de réglementation nationaux et locaux pour renforcer la cohérence.

### **Ancrage des stratégies de simplification sur des preuves quantitatives**

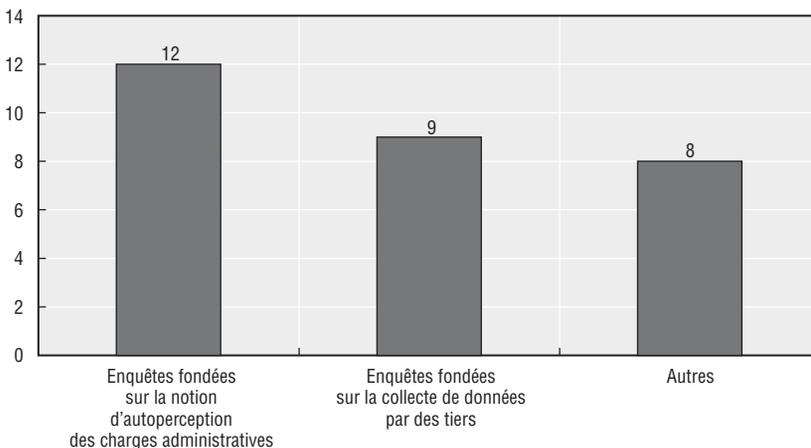
Malgré les nombreuses initiatives de simplification administrative lancées par les gouvernements de l'OCDE ces dernières décennies, les pouvoirs publics n'ont pas toujours une compréhension approfondie de l'ampleur des charges imposées aux entreprises et aux particuliers. La politique a souvent été élaborée selon une approche secteur par secteur sans comprendre clairement l'ampleur réelle des charges accumulées et les progrès qui peuvent être réalisés en réduisant celles-ci. Pour avoir une meilleure idée de l'importance des charges,

de nombreux pays de l'OCDE ont cherché à les mesurer (voir graphique 1.2), soit par le biais d'enquêtes auprès des entreprises, soit par des approches fondées sur des preuves quantitatives. Les expériences récentes des pays de l'OCDE suggèrent que les approches quantitatives complètent ou remplacent de plus en plus les enquêtes auprès des entreprises comme principale source d'information pour évaluer les charges. Cependant, les mesures quantitatives sont coûteuses dès qu'elles doivent être précises. C'est pourquoi maints pays de l'OCDE s'appuient toujours sur des approches basées sur les enquêtes pour cibler les politiques de simplification.

### *Enquêtes auprès des usagers*

Plus de la moitié des pays de l'OCDE examinés dans cette étude ont utilisé des méthodes d'enquête basées sur les usagers pour évaluer la portée des charges administratives (voir graphique 1.6). Les approches basées sur les enquêtes peuvent se présenter comme des moyens relativement peu onéreux mais fiables pour identifier les domaines dans lesquels les charges semblent les plus importantes parmi les groupes concernés. Les enquêtes permettent de mesurer directement les coûts du respect des réglementations et de mesurer la satisfaction envers les processus utilisés dans les procédures administratives.

Graphique 1.6. **Les enquêtes sont utilisées pour évaluer la portée des charges administratives**



Source : OCDE (2005), d'après les réponses à l'enquête sur la mesure de la charge administrative.

- Le **Canada** mène actuellement une *Enquête triennale sur le coût de la conformité à la réglementation*, dans le cadre de l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie, afin de recueillir des données objectives et quantitatives sur les ressources que les entreprises consacrent à se conformer

aux obligations d'information associées aux réglementations fédérales, provinciales et municipales sélectionnées. La première enquête définira une mesure de référence de la charge du respect des réglementations aux fins de comparaison des progrès accomplis par le gouvernement dans la réduction de la charge au cours du temps. L'enquête, réalisée par Statistique Canada, comprend deux parties pour collecter des données sur les coûts internes et externes de conformité. Une enquête principale sur les coûts internes de conformité a été menée auprès d'environ 30 000 petites et moyennes entreprises à l'automne 2005 et une enquête complémentaire sur les coûts externes de conformité a été effectuée auprès de plus de 5 000 prestataires de services externes (par exemple, des spécialistes en fiscalité, des experts en dépenses de personnel et des comptables) au début de l'hiver 2006. Les résultats de l'enquête finale seront communiqués en décembre 2006. Les résultats seront présentés par industries sélectionnées, taille des effectifs et régions géographiques.

- En **Corée** les organes du gouvernement comme le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie, l'Administration des petites et moyennes entreprises et les représentants du secteur privé (la Chambre du commerce et de l'industrie coréenne; la Fédération des industries coréennes) ont consulté environ 200 entreprises dans le pays pour saisir le degré de perception des fardeaux. Le gouvernement utilise également la méthode d'enquête pour le suivi, de manière à évaluer les progrès réalisés dans l'effort de réduction. Les résultats d'une enquête de sensibilité aux réglementations par les entreprises a montré que 266 sociétés jugeaient plus positifs les efforts du gouvernement pour alléger les réglementations en 2003 (76 %) qu'en 2001 (64 %).
- La **Turquie** s'est appuyée sur des enquêtes publiques pour en savoir plus sur les charges dans les services de la santé, le cadastre et les formalités requises pour créer une entreprise.
- En **Australie**, l'Office of Small Business du département de l'industrie a récemment demandé une enquête sur les charges administratives imposées aux petites entreprises pour mesurer les parties des charges imposées par le gouvernement local considérées comme des « points chauds ».

### **Mesurer**

Des expériences récentes montrent un recours croissant à des approches plus quantitatives comme principale source d'évaluation et de quantification de l'ampleur des charges administratives. En fait, une absence de mesures objectives des charges administratives existantes peut limiter la capacité des gouvernements à atteindre leurs objectifs de réduction des charges. L'absence

de ces mesures peut rendre difficile l'évaluation objective de l'efficacité des programmes. Elle empêche également de cibler les politiques et les programmes de réduction des charges sur les domaines qui en ont le plus besoin. Cela explique les efforts croissants des pays de l'OCDE pour évaluer les charges de manière plus systématique et documenter les charges administratives. Cela permet d'identifier correctement les charges et de cibler les priorités de réforme, mais également de suivre les charges dans le temps et de mesurer la réussite des réformes.

**Un cadre pour gérer les charges aux États-Unis.** Le Paperwork Reduction Act apporte un cadre pour mesurer et gérer les collectes d'informations fédérales imposées aux entreprises, aux particuliers et au gouvernement. Le Paperwork Reduction Act de 1995 demande à l'OMB de rédiger un rapport annuel sur la « charge de collecte des informations fédérales » à l'échelle du gouvernement. La charge est calculée en heures passées aux charges imposées. L'OMB informe le Congrès des activités de collecte des informations et de la réussite dans la réduction des charges.

L'Information Collection Budget (ICB) est le moyen par lequel l'OMB, en consultation avec chaque agence, définit des objectifs annuels par agence de réduction des charges de collecte des informations. La charge de la paperasserie est mesurée comme le temps passé à lire et à comprendre une demande d'information ainsi que le temps passé à élaborer, compiler, enregistrer, analyser et fournir les informations. Chaque agence calcule son « budget » total de collecte d'informations en totalisant le temps requis pour effectuer toutes ses demandes d'information. Cet exercice de budgétisation est utilisé pour mesurer l'évolution vers les objectifs de réduction. Depuis 1980, les objectifs de réduction des charges varient d'une année à l'autre. Les objectifs prennent en compte les nouvelles exigences légales qui accroissent la charge. En 2003 la charge était estimée à 8.2 milliards d'heures, soit une réduction de 1.5 % par rapport à 2002.

Les États-Unis s'intéressent particulièrement à la complexité du système fiscal. Les informations collectées dans le cadre du système fiscal constituent la plus grosse partie de la charge de la paperasserie imposée par le gouvernement fédéral. La charge administrative de l'Internal Revenues Service (IRS) représente près de 80 % de la charge totale. En outre, elle est concentrée : 10 des 800 formulaires de l'IRS représentent environ 80 % de la charge totale de l'IRS. Bien que l'IRS ait une méthode plus sophistiquée pour mesurer la charge administrative que celle utilisée par les autres agences fédérales, elle met cependant au point une méthodologie plus précise. La méthodologie actuelle étant basée sur des données d'enquêtes assez anciennes, elle ne mesure que certains types de charges de respect par les contribuables. Elle a, en conséquence, une capacité limitée pour prévoir des changements dans la

charge du respect des réglementations découlant de modifications de la politique fiscale ou de l'administration du système fiscal.

**Le modèle des coûts standard.** Les Pays-Bas ont décidé de mesurer la charge que la loi impose aux entreprises via le modèle des coûts standard (MCS). Le MCS est une méthode quantitative pour mesurer les coûts administratifs imposés aux entreprises par le gouvernement. Cette méthode a été lancée telle quelle ou adaptée par maints autres pays européens ces dernières années. En 2003, plusieurs pays ont créé un réseau pour faciliter les échanges d'informations sur cette méthodologie (voir encadré 1.7).

#### Encadré 1.7. Le réseau MCS

En 2003, quelques pays européens ont formé un réseau informel – le réseau MCS – consacré à l'utilisation d'une même approche méthodologique pour mesurer les charges et la simplification administratives sur la base de la quantification\*. Le modèle des coûts standard a été choisi comme approche commune. Le réseau regroupe le Royaume-Uni, la Norvège, la Suède, le Danemark, la Belgique, les Pays-Bas, la France, la Hongrie, l'Italie, la République tchèque, la Pologne et l'Estonie. Il dispose d'un comité directeur qui se réunit deux à quatre fois par an pour débattre des évolutions dans le domaine et s'entendre sur des actions futures. Le réseau a récemment créé un sous-groupe de simplification évaluant les meilleures pratiques nationales en termes de simplification et de développement d'outils potentiels de simplification internationaux.

\* Pour plus d'information sur le réseau international MCS, consulter le site : [www.administrative-burdens.com](http://www.administrative-burdens.com).

Le MCS décompose la loi en obligations d'information afin de mesurer la charge qu'une seule obligation impose aux entreprises (voir encadré 1.8). La valeur du modèle ne tient pas seulement à son haut degré de détail dans la mesure des coûts administratifs, mais aussi dans le fait que les chiffres obtenus sont cohérents quels que soient les domaines de politique. En outre, la numérisation des données recueillies permet de suivre les effets de mesures de réduction uniques sur la charge administrative totale.

La méthode permet de suivre les charges dans le temps. Les changements peuvent être intégrés à la mesure lorsque celle-ci a été effectuée. Ces changements peuvent émaner de nouvelles obligations d'information ou d'une réglementation amendée ou être dus au retrait d'obligations d'information. Certains pays, comme les Pays-Bas, ont pu actualiser la mesure après plusieurs années.

### Encadré 1.8. Méthodologie du modèle des coûts standard

Le modèle des coûts standard (MCS) mesure les coûts administratifs imposés aux entreprises par les réglementations du gouvernement central. Les coûts sont principalement déterminés par des entretiens avec les entreprises. Grâce à ces entretiens, il est possible de préciser en détail le temps que les sociétés passent pour respecter les réglementations du gouvernement.

1. Le MCS décompose la réglementation en composantes gérables que l'on peut mesurer : obligations d'information, données exigées et activités administratives.
2. Le MCS estime ensuite le coût que représente chaque activité sur la base de quelques paramètres de coût simples :
  - Le prix : le prix est composé d'un tarif, des salaires et des frais généraux consacrés aux activités administratives en interne ou des coûts horaires pour les services externes.
  - Le temps : le temps requis pour accomplir l'activité administrative.
  - La quantité : la quantité est composée de la taille de la population d'entreprises concernées et de la fréquence à laquelle cette activité doit être effectuée chaque année.
3. L'association de ces éléments donne la formule de base du MCS :

#### **Coût par activité administrative = Prix × Temps × Quantité.**

1. Les obligations d'information sont des obligations de fournir des informations et des données au secteur public ou à des tiers (par exemple, rapports sur les conditions de travail, fournitures d'étiquetage).
2. Une exigence de donnée représente chaque élément d'information qui doit être fourni pour respecter une obligation d'information. Chaque obligation d'information est composée d'au moins une exigence de données (par exemple, numéro de TVA, identité de l'entreprise).
3. Pour fournir des informations pour chaque exigence de donnée, un nombre donné d'activités administratives doit être réalisé. Ces activités peuvent être faites en interne ou être sous traitées. Elles peuvent être mesurées (par exemple, description, calcul, archivage des informations).

Le MCS permet d'identifier l'impact de la loi internationale à l'origine des charges. La loi internationale donne souvent un certain degré de flexibilité aux pays dans la manière de la transposer en une loi nationale. Les charges peuvent donc varier en fonction des moyens utilisés pour transposer la loi. Le MCS permet de comparer les lois internationales parce qu'il offre des mesures transparentes. Plusieurs pays européens ont participé aux projets de comparaison, dans la mesure où la comparaison peut aider à identifier des meilleures pratiques dans la mise en œuvre d'une loi internationale et donner aux pays des idées pour réduire leurs charges (voir encadré 1.9).

### Encadré 1.9. Comparaison avec le modèle des coûts standard

Le MCS a été adopté par de nombreux pays européens parce qu'il permet d'identifier le potentiel de simplification des réglementations internationales et de l'Union européenne (UE), par exemple *via* des **études comparatives** entre des pays utilisant la même méthodologie. La comparaison conjointe analyse comment la loi européenne est appliquée au niveau national et évalue les résultats en termes de charges administratives. En comparant les systèmes nationaux, on peut identifier les moyens les plus efficaces d'appliquer les règles européennes. Mesurer les charges administratives peut également offrir des options intéressantes pour simplifier les règles européennes.

- Le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège ont terminé un premier exercice comparatif international sur la TVA en 2005 sur le plan des charges administratives. La comparaison s'est concentrée sur plusieurs lois européennes relatives à la TVA et sur les moyens utilisés pour les mettre en œuvre au niveau national et sur la quantité de charges administratives qu'elles représentent.
- La Pologne et les Pays-Bas ont achevé un projet comparatif en 2005 qui compare un éventail de lois de l'Union européenne et internationales en matière de transport.

Le projet de l'**OCDE de Tableau comparatif des charges administratives (RTS)** a étudié la question de la réduction des charges administratives d'après une mesure approfondie des coûts administratifs auxquels sont confrontées les entreprises dans un seul secteur donné : le secteur du fret routier. Le projet RTS s'est concentré sur le coût d'embauche d'un nouveau salarié et de maintien d'un camion sur la route pendant un an. Le projet vise à réaliser un exercice comparatif basé sur les caractéristiques de base de l'approche MCS. Le projet RTS permettra de faire des comparaisons entre les pays. Les gouvernements pourront comparer leurs obligations à celles des autres pays et par la même apprendre de la meilleure pratique comment réduire les coûts administratifs.

**Le MCS mesure les charges imposées aux entreprises.** Afin de mesurer les charges réglementaires ou d'évaluer les programmes de réduction des charges réglementaires avec le MCS, une première étape peut être de développer une « mesure de référence »<sup>4</sup> des charges existantes, ainsi qu'une mesure des charges administratives des nouvelles lois et réglementations. Cette mesure de référence donne une vision générale de la réglementation et une valeur totale de la charge administrative imposée aux entreprises; elle montre aussi où se trouvent les obligations d'information et activités liées pesantes, et indique si elles ont une origine nationale ou européenne<sup>5</sup>. Certains pays, comme les Pays-Bas et le Danemark ont réalisé cette mesure de référence.

Cela leur permet également d'utiliser les informations disponibles dans la mesure de référence pour analyser et minimiser les charges administratives dans le cadre d'un projet d'analyse d'impact *a priori* de nouvelles propositions de loi (voir annexe 2).

- Les **Pays-Bas** ont commencé à mesurer l'ampleur totale des charges imposées aux entreprises avec le MCS fin 2002, s'appuyant sur la méthodologie MISTRAL<sup>6</sup>. Le total de toutes les charges administratives au 31 décembre 2002 était estimé à 16.4 milliards d'euros (3.6 % du PIB néerlandais). L'ampleur des charges par ministère varie. Les charges imposées par les ministères des Finances, de la Santé et des Affaires sociales et de la Justice représentent plus des trois-quarts du montant total des charges administratives imposées aux entreprises.
- Le **Danemark** a achevé sa mesure de référence de toutes les charges administratives début 2006. La mesure de référence comprend une mesure de toutes les réglementations liées aux entreprises dans 16 ministères différents.
- En 2006, le **Royaume-Uni** a réalisé une mesure complète de référence des réglementations touchant les entreprises, les organismes à but non lucratif et les organisations volontaires.
- La **République tchèque** a décidé de réaliser une mesure de référence de l'ensemble des charges administratives en 2005. Elle comprend une mesure de toutes les réglementations généralement contraignantes liées aux entreprises dans 12 ministères et 10 autorités de l'administration centrale.
- La **Norvège** est en train de réaliser une mesure complète des charges imposées aux entreprises. Une fois cette mesure effectuée, un plan de simplification commun sera élaboré, les différents ministères conduiront alors des initiatives de simplification conformément à ce plan.
- L'**Allemagne** a annoncé dans le « Koalitionsvertrag » qu'elle commencera une mesure de référence des charges imposées aux entreprises.

D'autres pays réalisent actuellement la procédure de mesure. Soit elles testent la méthodologie dans des projets pilotes, soit elles en préparent l'introduction.

- La **Suède** réalise des mesures des charges représentées par les différentes lois comme la loi sur la TVA, la loi sur les rapports annuels, la loi sur le revenu et la loi associée, la loi sur la TVA. Des mesures dans les secteurs de l'agriculture, de l'environnement et du travail ont été achevées en 2006.
- La **Pologne** a récemment entrepris des mesures basées sur le MCS dans les domaines des réglementations liées à la TVA et au transport dans le cadre d'un projet pilote. Un plan en trois phases pour l'application du MCS en 2006-2008 a été inclus dans le Programme de réforme de la réglementation de la Pologne.

- **L'Italie** a entrepris un projet pilote pour mesurer les charges administratives imposées aux entreprises en 2005. Le projet couvre trente licences et autorisations pour l'exercice d'activités commerciales dans différents secteurs<sup>7</sup>. Dans certains cas, les secteurs ont été choisis en accord avec des organisations commerciales. Un programme plus large de mesure sera établi dans la perspective de nouvelles réductions de la charge que font peser les réglementations sur les entreprises.

**Adapter le MCS pour mesurer les charges imposées à d'autres groupes cibles.** Un autre groupe de pays utilise une version adaptée du MCS pour intégrer les particuliers dans leurs efforts de réduction. La **Hongrie** utilise une version modifiée du MCS pour cartographier les réglementations et identifier celles qui engendrent des charges administratives. Le champ est élargi à mesure que les charges administratives affectant les particuliers, et non les seules entreprises, sont prises en compte. La mesure fait participer les parties prenantes et se fonde surtout sur des questionnaires. La **France** a récemment élaboré des « indicateurs de complexité » pour mesurer les charges qui pèsent sur les entreprises et les particuliers (voir encadré 1.10).

Dans l'**Union européenne**, la Commission envisage de mesurer les charges comme le confirme sa Communication<sup>8</sup> « Sur une méthode commune de l'UE pour l'évaluation des coûts administratifs imposés par la législation » « La méthode proposée est appelée « Modèle européen des dépenses administratives nettes ». À l'instar du MCS », c'est une « méthodologie de micro-évaluation » qui permet de différencier les origines nationales, européennes et internationales. Elle a été adaptée, puisqu'elle comprend les charges imposées aux entreprises, au secteur du volontariat, aux autorités publiques et aux particuliers. Elle prend également en compte les coûts nets ainsi que les coûts exceptionnels.

Les pays qui mesurent – ou ont terminé de le faire – les réglementations imposées aux entreprises par la méthodologie du MCS commencent à adapter celle-ci afin d'étendre la mesure aux particuliers, au public ou au secteur du volontariat. Le **Danemark** examine dans un projet pilote comment mieux cibler les charges administratives et les obstacles auxquels les particuliers sont confrontés d'une manière plus systématique et efficace. Depuis 2005, les **Pays-Bas** ont élargi les activités de mesure des charges aux particuliers et au secteur public. Le **Royaume-Uni** intègre les organisations à but non lucratif et volontaires dans la mesure et envisage également d'inclure le secteur public, notamment la charge créée par les réglementations sur le secteur public de premier plan, comme les écoles ou les hôpitaux.

La mesure de l'ampleur des charges existantes peut constituer une approche importante basée sur les informations afin de développer une politique de réduction des charges et de servir de base à l'évaluation des

### Encadré 1.10. Efforts de mesures en Belgique et en France

#### L'approche belge basée sur l'indice

La Belgique a développé un système appelé « tableau de bord » pour mesurer et réduire les charges administratives. Il consigne toutes les variables utilisées dans chaque procédure ou formalité, utilise les indicateurs de chaque étape de procédure et donne des valeurs d'indice pour ces indicateurs (les indicateurs sont validés par les groupes cibles : administrations ou particuliers). Les valeurs d'indice d'une formalité sont additionnées et le total est multiplié par la fréquence de la procédure et le nombre de personnes concernées. Les coûts salariaux ou la durée de la procédure ne sont pas pris en compte dans cette mesure. Les résultats obtenus donnent la valeur d'indice globale de la procédure.

#### France : une méthodologie originale

La France poursuit un programme de réduction des charges administratives et s'apprête à mesurer l'impact total de toutes les obligations d'informations dans les années à venir. La mesure de la charge a commencé en France en septembre 2004 en appliquant une méthode adaptée du SCM. Ce programme se veut une contribution au processus de mesure et réduction des coûts administratifs mandaté par la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, qui s'est vu attribuer un haut rang de priorité par les décisions du Conseil européen de juin 2006.

La méthodologie développée en France est basée sur la notion de coût total, et inclut le coût de gestion ou charge supportée par les administrations elles mêmes, et le coût des délais pour les entreprises, en sus de la composante usuelle (le fardeau pour les entreprises). Une autre particularité est que les résultats de la mesure sont immédiatement utilisés pour opérer une réingénierie des procédures, dont l'objectif est de réduire le fardeau administratif de 20 % dans les branches d'activité soumises à la mesure.

En décembre 2006, les principaux résultats du projet sont :

- 30 des 112 régimes d'autorisation mesurés en 2004 2005 ont fait l'objet d'une réingénierie et des réductions nettes des charges se chiffrant à 18.3 % des coûts totaux ont été validées dans une série de plans d'action ministériels ;
- une nouvelle vague de mesure, portant sur 200 obligations d'information appartenant à quatre secteurs économiques est en cours, mais déjà, sur la moitié des mesures, les fardeaux mesurés atteignent déjà 1 milliard d'euros. Les procédures correspondantes seront soumises à réingénierie dans les mois qui viennent.

En 2007, la France lancera un programme encore plus ambitieux de mesure, qui devrait comprendre une cartographie complète des obligations d'information et une vague de mesures permettant par extrapolation une approche de la baseline (ou charge totale pesant sur les entreprises).

initiatives politiques prises. L'ampleur de la charge peut accroître la sensibilisation des hommes politiques à ce problème, soutenir un mouvement politique en faveur du changement et aider à développer et à préserver des initiatives et des politiques sur la réduction des charges. Des objectifs quantifiables de réduction des charges peuvent en outre renforcer la responsabilité des réformateurs.

## Mise en œuvre de stratégies de simplification

Des politiques réussies de simplification administrative bénéficient d'un soutien politique fort et d'un engagement à long terme. Leur mise en œuvre nécessite d'utiliser différents instruments pour simplifier les réglementations principales et secondaires. Certains pays l'obtiennent par l'adoption de lois de simplification.

### *Engagement envers des efforts de simplification*

Les politiques de simplification tendent à être vastes et à être adoptées au plus haut niveau de la sphère politique. Les stratégies sont souvent exposées dans des plans d'action du gouvernement, indiquant par là qu'il s'agit d'une grande priorité politique. Cela donne l'autorité aux institutions chargées de la réforme et garantit que le gouvernement est motivé pour s'efforcer d'atteindre les objectifs de la politique. Cela favorise également la transparence, puisque le gouvernement s'engage lui-même, dans les faits, à atteindre ces objectifs clairs.

- Le **Mexique** a un Programme d'amélioration réglementaire biennal (PBMR) dans lequel les ministères fédéraux identifient les formalités ayant des impacts importants dans le but de les améliorer.
- En **Pologne**, la simplification de la législation et une meilleure réglementation sont incluses dans le programme national de réforme sur trois ans.
- Aux **États-unis**, l'Office of Management and Budget (OMB) définit pour chaque agence des objectifs annuels de réduction des charges liées à la collecte d'information dans le cadre du Paperwork Reduction Act.
- La **Commission européenne** a publié un Plan d'action pour améliorer les réglementations dans le cadre de la Communication 2005 sur « Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne »<sup>9</sup>. Les États membres doivent démontrer leur engagement envers des principes d'amélioration des réglementations par la création de plans d'actions nationaux dans le cadre du programme de Lisbonne de l'UE.

Dans certains pays, la simplification est organisée par la coopération entre le gouvernement et les parties prenantes. C'est le cas aux Pays-Bas et au

Danemark où les ministères et la communauté des affaires identifient ensemble des mesures de simplification d'après les résultats de la mesure.

- Aux **Pays-Bas** les ministères ont dressé des inventaires des propositions pour réduire les charges administratives qui résultent de la législation et des réglementations au sein de leur ministère. Cela a été fait en coopération avec la communauté des affaires. Les fonctionnaires et les hommes d'affaire forment des « comités mixtes » qui donnent une recommandation commune aux ministres spécialistes sur les moyens de réduire les charges liées à chaque ministère.
- Au **Danemark** le dialogue a été renforcé avec les organisations commerciales et les sociétés individuelles sur la simplification administrative en créant des comités de simplification qui relèvent de huit ministères présentant un degré important de réglementations liées aux entreprises. Ces comités doivent participer aux efforts de simplification, à la formulation de plans d'action et contribuer au plan d'action annuel du gouvernement en vue de la simplification.

### *L'engagement politique est essentiel pour que les objectifs politiques se transforment en applications réussies*

L'engagement politique à l'échelon le plus élevé du gouvernement est vital pour réussir à atteindre les objectifs politiques de réduction des charges administratives. Il est important à la fois en termes de degré d'engagement, et en termes de moyens par lesquels cet engagement s'exprime concrètement. Alors que tous les pays semblent inclure l'amélioration de la qualité de la réglementation et la réduction des charges administratives dans leurs programmes, certains ont été plus loin en s'engageant de manière plus explicite sur ce point.

En ce qui concerne le degré d'engagement, certains pays ont défini des objectifs et des délais pour atteindre les objectifs politiques de réduction des charges administratives. Certains pays – notamment ceux qui mesurent les charges administratives – se sont donnés des objectifs concrets de réduction. Aux **Pays-Bas** par exemple, le gouvernement a décidé de réduire les charges administratives imposées aux entreprises de 25 % nets en 2007. Au **Danemark**, le gouvernement s'est également engagé à réduire de 25 % les charges administratives imposées aux sociétés en 2010. Dans ces pays, les efforts de mesure ont suivi l'engagement des gouvernements à réduire les charges administratives. D'autres pays, comme le **Royaume-Uni**, la **Suède** et la **République tchèque** ont également décidé de définir des objectifs de réduction. Ceux-ci seront cependant définis en fonction des résultats des mesures. Cela permet de mieux évaluer le champ d'action réel pour de futurs efforts de réduction des charges (voir annexe 2).

L'implication personnelle d'hommes politiques de premier plan est un autre moyen d'exprimer l'engagement politique en termes concrets. C'est le cas au **Royaume-Uni** où le Premier ministre participe directement aux efforts visant à créer de meilleures réglementations pour les entreprises et à réduire les charges administratives. En **Belgique**, un grand homme politique a été nommé commissaire chargé de suivre les efforts dans ce domaine. Au **Canada**, le ministre de l'Industrie promeut l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie (IAFP).

### *Rendre visibles les efforts de réduction des charges*

Communiquer les efforts réalisés est important pour améliorer la qualité de la réglementation. C'est un domaine qui suscite un intérêt croissant dans les pays de l'OCDE, même si des efforts clairement ciblés sont toujours relativement rares, sauf dans certains cas. La visibilité de la réforme façonne les réponses qui reviennent au système politique. Elle encourage également les hommes politiques, les entreprises et le public dans son ensemble à soutenir la dynamique de réforme. En **Belgique**, par exemple, l'état d'avancement des différents projets de simplification est communiqué au cas par cas et est mis à disposition sur Internet<sup>10</sup>. Les initiatives de communication comprennent souvent principalement la publication de rapports annuels informant le grand public et les autres parties prenantes des résultats des efforts de réduction des charges et les contacts avec les médias.

Les rapports annuels informent sur les impacts à long terme de la réforme.

- Aux **États-Unis** l'Office of Management and Budget (OMB) informe chaque année le Congrès des coûts et des avantages des réglementations fédérales. Le rapport donne une estimation des coûts et des avantages totaux annuels des règles et de la paperasserie fédérales – dans l'ensemble, par agence, par grande règle –, analyse l'impact de la législation fédérale et recommande des réformes.
- Au **Danemark**, le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie prépare un rapport annuel qu'il remet chaque année au Parlement sur les entreprises et la réglementation. Le rapport indique les résultats des politiques de simplification administrative et de réduction des charges et également le nombre de lois et de notifications adoptées dans l'année parlementaire précédente réglementant les entreprises.

Le **Royaume-Uni** est un exemple intéressant en termes de stratégie médiatique. Le gouvernement dispose d'un support pour expliquer et suivre les programmes du gouvernement sur les tâches administratives. Le groupe de réflexion Better Regulation Executive du Cabinet Office dispose de ressources de communication pour expliquer l'action du gouvernement aux particuliers et aux entreprises. Les nouvelles importantes et les grandes initiatives sont largement

couvertes par la presse. Fin 2005, le président du Better Regulation Executive a répondu directement à des questions sur les formalités administratives<sup>11</sup>. Les informations sur la réduction des formalités administratives sont donc facilement accessibles aux parties prenantes.

### **Simplifier la réglementation**

La simplification administrative implique de simplifier les réglementations principales et secondaires. Il faut pour cela modifier la législation en supprimant des obligations pour les particuliers, les sociétés ou le gouvernement local. Cela peut également nécessiter de réduire le nombre d'autorités avec lesquelles les entreprises ou les particuliers doivent interagir, ou changer les procédures administratives afin d'apporter un meilleur service aux entreprises et aux particuliers. Certaines initiatives prises pour simplifier la réglementation sont présentées dans l'encadré 1.11 ci-dessous.

#### **Encadré 1.11. Simplifier la réglementation**

La simplification fait intervenir différents instruments pour :

- Supprimer des lois existantes.
  - ❖ Supprimer les lois isolées, les réglementations départementales.
  - ❖ Supprimer une réglementation entière avant une date donnée.
- Modifier la législation pour en faciliter le respect.
  - ❖ Réunir différentes lois en une seule loi pour simplifier la communication.
  - ❖ Minimiser les exigences imposées aux sociétés concernées.
  - ❖ Simplifier les procédures administratives (par exemple procédures d'enregistrement des sociétés).
  - ❖ Minimiser le nombre de sociétés concernées par la législation (par exemple en augmentant les seuils, en excluant des secteurs pour qu'ils ne soient plus concernés).
- Harmoniser les obligations de notifications.
  - ❖ Harmoniser les obligations de notifications entre les différentes autorités (par exemple en coordonnant les obligations entre les ministères de base).
  - ❖ Harmoniser les définitions entre les ministères de base.

Source : International Study : « Efforts to reduce administrative burdens and improve business regulation », ministère danois de l'Économie et de l'Industrie, août 2003.

La simplification est souvent étroitement liée au processus de consolidation et de codification des réglementations, notamment quand cela implique un « remaniement » – la consolidation et l'amendement des réglementations existantes. La codification abroge des lois dans un domaine et les remplace par une seule loi sans modifier ces lois de manière substantielle. En revanche, le processus de simplification procède à des modifications dans la substance ou les réglementations. La simplification et la codification sont liées. Quand il y a un processus de simplification – rationaliser ou réécrire la discipline d'un secteur – la nécessité de consolider par la codification peut apparaître. Il peut s'avérer nécessaire de simplifier les mesures dans le secteur pendant les efforts de codification.

Dans certains pays, comme la France, l'Italie ou l'Allemagne, la simplification et la codification sont souvent considérées comme complémentaires. La simplification implique également dans ces cas d'abroger d'anciennes réglementations qui n'ont plus de but utile ou ne sont plus cohérentes. En **Allemagne** par exemple, l'ancien programme de simplification du gouvernement allemand, « Initiative pour réduire la paperasserie », supposait de simplifier la loi fédérale pour créer un ordre juridique fédéral moderne, efficace et concis. La réforme de la législation fédérale n'a pas été mise en œuvre au niveau central, mais par chaque ministère pour son propre domaine de responsabilité. Tous les ministères fédéraux se sont engagés à introduire des simplifications des lois au sein de leurs attributions; il a fallu abolir les réglementations superflues, lourdes et incompréhensibles. Le ministère de la Justice a conseillé les autres ministères sur la manière de procéder et a élaboré un concept pour les aider à analyser toutes les réglementations et les décrets selon un ensemble de critères. Les indicateurs de législation devenus superflus étaient par exemple les suivants : durée pendant laquelle les dispositions légales étaient en place, vestiges dans les lois amendées qui n'étaient plus pertinents, réglementations spéciales qui ne pouvaient pas être attribuées à une loi existante et terminologie préconstitutionnelle.

Certains pays, comme la France, la Grèce ou l'Italie ont utilisé des lois de simplification pour simplifier la réglementation puisque la législation principale ne peut être modifiée que par une loi. En **Grèce** par exemple, deux lois de simplification ont introduit des mesures de simplification au profit des particuliers et des entreprises; les mesures présentées dans les lois doivent ensuite entrer en vigueur par la signature de décisions ministérielles conjointes.

L'adoption de la simplification administrative dans la loi présente d'autres avantages. Elle indique l'importance accordée aux exigences par le gouvernement et est également un moyen de garantir un haut niveau de respect. Simplifier les réglementations administratives par la législation permet aussi d'atteindre des normes et des résultats cohérents et garantit la transparence totale de la politique réalisée.

### **Simplification en France**

La simplification administrative en France est faite selon un programme révisable de lois de simplification depuis 2002. Deux lois ont été adoptées jusqu'à présent. Une troisième est actuellement en cours d'étude.

- La première loi de simplification votée le 2 juillet 2003 a adopté une première série de mesures pour simplifier les procédures pour les usagers. Elle a également réduit les formalités pour les entreprises : elle a réglementé les enquêtes statistiques, substitué des déclarations aux autorisations, réduit les déclarations sociales et fiscales.
- La deuxième loi de simplification votée le 9 décembre 2004 prévoyait la simplification de procédures pour les particuliers, la simplification du système fiscal et la mise en place d'une base juridique pour l'administration électronique. Elle a également amélioré la codification, les mesures de simplification pour les entreprises et la modernisation de l'administration.
- Une troisième loi de simplification est actuellement à l'étude au Parlement et devrait être adoptée en 2007 ; elle introduira d'autres simplifications pour les usagers/les particuliers et les entreprises et les autorités locales et poursuivra ses efforts de modernisation de l'administration, de ses structures et de son fonctionnement. Une « loi anti-loi » doit également faire partie de la nouvelle loi et abrogera des parties de textes obsolètes, redondantes ou non utilisées, ou pour lesquelles une abrogation explicite s'avère nécessaire.

### **Simplification en Grèce**

Deux lois de simplification ont été votées en 2004. La loi 3230/2004 a introduit des mesures de simplification au profit des particuliers.

- Le nombre de procédures (pour l'octroi de permis par exemple) a été réduit. La notification au département par les particuliers a remplacé l'approbation officielle.
- Une règle « silence vaut consentement » est appliquée : il y a approbation tacite de la demande du particulier quand un délai donné a expiré.
- Des délais ont été introduits : l'administration a un délai maximum de 2 mois pour envoyer les documents administratifs.
- Un effort de réduction des documents exigés. La documentation exigée peut maintenant être remplacée par une déclaration sur l'honneur des particuliers.

La loi 3242/2004 a affiné les dispositions de la loi précédente et introduit d'autres mesures pour les particuliers et les entreprises. Elle a également mis en place un Comité central de simplification des procédures.

- Les départements chercheront les documents nécessaires à l'émission d'un permis en accord avec le particulier.

- Lorsque les particuliers demandent de simples documents administratifs auprès des Bureaux de conseils aux particuliers (guichets uniques) la demande est considérée comme ayant été faite au département responsable.
- L'introduction d'échanges administratifs électroniques intégrés : il appartient au département pertinent de chercher et de transmettre les documents nécessaires à l'attribution d'un document administratif comme une licence professionnelle.

### **Simplification en Italie**

En Italie, la loi 59 de 1997 a introduit le mécanisme de lois de simplification annuelles, ainsi que les grands principes et critères que le gouvernement doit suivre dans les programmes de simplification révisables. **Quatre lois** de simplification ont été passées depuis et la simplification administrative est devenue l'un des éléments clés d'un processus constant d'amélioration de la qualité de la réglementation.

- La première loi de simplification (loi 50 de 1999) a ouvert le processus de codification des règles principales et secondaires en « textes uniques ». Elle a également introduit de manière expérimentale de nouveaux outils de politique réglementaire comme l'AIR et la consultation avec les parties prenantes.
- La deuxième loi de simplification (loi 340 de 2000) a continué le processus de « délégitimation » des règles, et de simplification des procédures administratives.
- La troisième loi de simplification annuelle (loi n° 229 de 2003 sur la simplification et le remaniement normatif) a identifié les critères à suivre pour remanier certaines lois sectorielles et se concentrer plus précisément sur l'encouragement du développement des activités économiques (élimination des autorisations et des licences si possible; remplacement des autorisations, licences, permis par une « notification » commerciale d'un début d'activité; introduction d'une règle « silence vaut consentement »).
- La quatrième loi de simplification (loi n° 246 de 2005) a permis au gouvernement de continuer la codification, le remaniement et la simplification des procédures administratives. Elle a défini un certain nombre de principes généraux supplémentaires et de critères à prendre en compte, tels que : la consultation nécessaire des parties prenantes; la simplification ou la déréglementation des formalités en matière d'activités commerciales; l'autoréglementation le cas échéant, la réduction du nombre de documents que les entreprises doivent conserver dans leurs archives. La loi 2005 a également introduit une « loi coupe-lois » (« taglialeggi »), pour toutes les lois d'État antérieures à 1970, hormis celles exclues par la loi et celles identifiées par les pouvoirs publics et par une commission parlementaire

*ad hoc* comme étant pertinentes (par exemple Code du droit civil, lois réglementant les organismes constitutionnels).

### **Techniques pour accélérer le processus de simplification**

Il est nécessaire d'adopter la législation pour simplifier les réglementations pesantes dans certains pays et dans l'**Union européenne** (voir encadré 1.12). Cela peut cependant rendre les politiques de simplification moins réactives et adaptables aux nouvelles situations. C'est pourquoi quelques pays de l'OCDE ont introduit des outils novateurs pour faciliter la réforme en utilisant des réglementations subordonnées pour éliminer les charges et les contrôles définis dans les lois. Ces lois ont cherché à accroître la capacité de traitement des réformes dans des systèmes parlementaires surchargés en apportant un mécanisme par lequel le pouvoir exécutif peut appliquer des réformes de la loi, soumis à des mécanismes d'étude et de rejet permanents du Parlement.

En **France**, la simplification administrative est réalisée selon des programmes révisibles définis par des lois de simplification administrative depuis 2002/2003. Ces lois ont permis d'accélérer la simplification administrative puisqu'elles habilitent le gouvernement à proposer des amendements législatifs

#### **Encadré 1.12. Faciliter la simplification de la législation communautaire**

Pour le moment, le seul moyen de modifier la législation communautaire est de proposer des révisions sous forme de directive modificatrice ou de règlement modificateur, qui doivent respecter toute la procédure de négociation et les accords interinstitutionnels. Cette procédure est longue et complexe. Dans son rapport intitulé « Faire simple, faire mieux », la BRTF recommande d'étudier les mécanismes communautaires pouvant permettre de procéder rapidement à une simplification sans réouverture des arguments politiques fondamentaux. La BRTF suggère, par exemple, de donner effet à l'Accord interinstitutionnel. Le Conseil, le Parlement et la Commission pourraient créer des « structures *ad hoc* » afin de traiter le plus rapidement possible les propositions de simplification. Un organe informel pourrait se réunir pour arrêter une liste de mesures de simplification qui n'ont pas rouvert des questions politiques.

Dans son rapport, la BRTF propose également d'assouplir la législation communautaire. Cette législation pourrait, par exemple, intégrer la possibilité d'y apporter les amendements permettant les changements nécessaires si elle devait être simplifiée. La nécessité éventuelle d'un réexamen ou d'une simplification ou d'une clause de temporisation pourrait également être prise en considération dès l'ouverture de la négociation sur un nouvel instrument juridique.

par le biais d'ordonnances qui seront ratifiées par la suite par le Parlement dans un processus rationnel. Dans ce schéma institutionnel – autorisé par l'article 38 de la Constitution française – le gouvernement est responsable devant le Parlement et soumet chaque année un rapport sur la simplification des règles et des procédures adoptées par les différents ministères. Deux lois de simplification ont été adoptées jusqu'à présent et une troisième devrait l'être en 2007.

Au **Royaume-Uni** le nouveau Regulatory Reform Bill étendra les pouvoirs de réforme du Regulatory Reform Act de 2001. Le Regulatory Reform Act a permis la réforme de l'intégralité du régime réglementaire, faisant intervenir l'abrogation ou le remplacement d'une ou plusieurs lois, ainsi que leurs lois subordonnées. Le nouveau Regulatory Reform Bill facilitera encore davantage le processus de simplification en rationalisant la procédure parlementaire, en donnant aux ministres le pouvoir d'amender, d'abroger ou de remplacer toute loi principale ou secondaire s'ils peuvent prouver que cela améliore la loi.

## Conclusions

Améliorer la qualité de la réglementation et réduire les charges administratives sont indéniablement deux points à l'ordre du jour de la plupart des pays de l'OCDE. Les efforts de réduction sont toujours dirigés vers les entreprises – et les petites entreprises – mais on remarque également la volonté d'alléger les particuliers et d'autres groupes cibles. Un nombre croissant de pays a exprimé un fort degré d'engagement par la définition d'objectifs de réduction des charges concrètes, de meilleures stratégies de communication et un haut niveau d'engagement politique.

Dans l'ensemble, les efforts de réduction de la charge administrative ont évolué de programmes *ad hoc* ou sectoriels vers des programmes plus complets mobilisant tout le gouvernement. La politique démontre la réactivité et la flexibilité des gouvernements alors que leurs économies sont confrontées à des défis de compétitivité, de mondialisation et d'innovation technologique. Les pays sont toujours confrontés à des difficultés dans le rythme de la réforme. D'un côté les mesures de réorganisation institutionnelle et de mise en œuvre prennent du temps et provoquent une résistance de la part de l'administration qui veut défendre sa culture administrative; de l'autre, des groupes puissants du secteur des affaires et de la société civile font pression pour obtenir des résultats immédiats et durables. On dispose de peu d'informations passées sur les impacts politiques de la simplification administrative et sur la réussite passée des initiatives de réduction des charges. L'engagement envers la collecte de données et les mécanismes d'analyse pour suivre les impacts de la politique et les résultats des programmes sont donc essentiels.

La plupart des gouvernements qui accordent une grande priorité à la réduction de la paperasserie envisagent d'adopter – ou l'ont déjà fait – des approches documentées de la réduction de la charge. Une approche quantitative de la réduction des charges a un but économique, pour prendre en compte les coûts, la création et l'ampleur des charges administratives imposées aux entreprises et aux particuliers. Des preuves empiriques permettent de tenir compte des progrès et des reculs dans la réduction des charges à mesurer.

Les objectifs quantitatifs de réduction des charges devraient néanmoins être complétés par des objectifs qualitatifs. Cela pourrait se faire par le biais d'une révision des réglementations – ou en évitant l'introduction de réglementations – jugées pesantes, ou superflues. Cet effort, soutenu par la consultation avec les parties prenantes, est partagé par un nombre croissant de pays, et donne l'occasion de traiter des problèmes considérés par les parties prenantes comme étant particulièrement importants. Il reflète les efforts visant à mieux adapter les règles à l'usager à des fins de bonne gouvernance et de transparence.

Dans un nombre croissant de pays de l'OCDE, la simplification administrative est de plus en plus intégrée au processus de réalisation des politiques. On note une attention croissante portée à minimiser les charges à la fois *a priori* et *a posteriori*. Les gouvernements mettent en place des mécanismes pour s'assurer que les nouvelles réglementations atteignent leurs objectifs tout en minimisant les charges imposées aux entreprises et aux particuliers. Dans le même temps, le processus de simplification et de réduction des charges imposées par le stock actuel de réglementations continue. La simplification administrative n'est plus un processus exceptionnel, mais c'est maintenant un outil permanent qui permet d'élaborer une réglementation de grande qualité.

## Notes

1. Cette étude présente les résultats d'une enquête internationale sur les entreprises menée entre 1998 et 1999, couvrant environ 8 000 PME dans 11 pays de l'OCDE. Ses résultats montrent que les petites PME (1-19 employés) dépensent 4 600 USD par employé et par an pour se conformer à la réglementation, les PME moyennes (20-49 employés) dépensent 1 500 USD par employé et par an et les grandes PME (50-500 employés) dépensent 900 USD par employé et par an.
2. D'après les informations communiquées par le Better Regulation Executive du Cabinet Office, il est possible de créer une entreprise en 24 heures au Royaume-Uni. Pour de plus amples informations, voir le site web : [www.companieshouse.gov.uk](http://www.companieshouse.gov.uk).
3. [www.kafka.be](http://www.kafka.be).
4. Une mesure de référence est une mesure base zéro des charges administratives imposées par l'ensemble de la législation existante.

5. Les charges administratives sont définies par les Pays-Bas comme étant les coûts que les entreprises doivent supporter pour se conformer aux obligations d'information résultant des lois et réglementations imposées par le gouvernement. Cette définition s'étend à l'obligation de communiquer des informations à des tiers, comme les employés et les consommateurs.
6. MISTRAL a été utilisé pour quantifier les coûts administratifs de conformité aux différentes lois et réglementations. Les charges sont quantifiées en termes de temps et d'argent.
7. Ces secteurs sont : le fret routier et naval, les usines de production d'huile d'olive, la réglementation sur le respect de la vie privée concernant les banques, l'assurance et l'industrie, l'alimentation et les boissons, et la TVA.
8. COM(2005)518.
9. COM(2005)97.
10. [www.simplification.be](http://www.simplification.be).
11. BBC News, 24/11/2005.



## *Chapitre 2*

### **Outils de simplification**

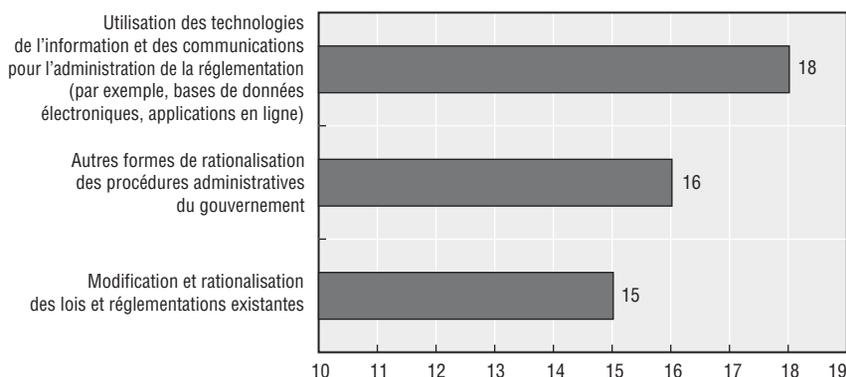
## Introduction

Les outils de simplification ont pour but d'économiser le temps et les ressources des personnes affectées par la réglementation en améliorant la gestion des besoins d'informations des administrations publiques. Dans la pratique, ces outils servent à mettre en œuvre les stratégies de simplification générales des gouvernements. Ils ont également pour effet d'améliorer la transparence et l'aspect comptable des réglementations administratives.

Les outils de simplification sont généralement utilisés dans trois domaines qui, le plus souvent, sont étroitement liés entre eux.

- **Diffusion de l'information** : permettre aux groupes cibles d'accéder facilement et d'une manière efficace par rapport à son coût aux exigences réglementaires de fourniture d'informations.
- **Fonctions de transactions** : permettre et faciliter les transactions portant sur les informations requises par la réglementation, entre les autorités d'une part et les entreprises et les particuliers d'autre part.
- **Partage de l'information** : archivage commun et partage des informations requises par la réglementation entre les différents organes gouvernementaux.

Graphique 2.1. **Méthodes de réduction des charges administratives**



Source : OCDE (2005), d'après les réponses préliminaires reçues dans le cadre de l'Enquête sur les indicateurs de qualité réglementaire, pour le sous-échantillon de 22 pays participant au projet sur la simplification administrative.

Les résultats de l'Enquête sur les indicateurs de qualité réglementaire menée en 2005 par l'OCDE montrent que les technologies de l'information et des communications sont les outils de simplification privilégiés dans les pays de l'OCDE<sup>1</sup>. Comme l'indique l'enquête par ailleurs, l'autre famille d'outils la plus couramment utilisée est celle qui consiste à rationaliser les procédures administratives par une refonte des processus (voir graphique 2.1).

## Mécanismes de fourniture par voie électronique

La simplification administrative a grandement profité du développement rapide et sans précédent des outils basés sur les TIC, qui contribuent à améliorer la cohérence et l'efficacité des interactions réglementaires entre l'administration, les entreprises et les particuliers. Ces outils sont essentiels pour réduire les charges, en ce qu'ils rendent cette opération « physiquement » possible et font intervenir des fonctions de diffusion de l'information et de transactions.

Pour cette raison, les efforts de simplification administrative et de réduction des charges administratives sont reliés au champ, plus général, de l'administration électronique (voir encadré 2.1). Dans de nombreux pays, l'objectif politique de réduction des charges est un moteur important du développement de l'administration électronique. L'un des aspects majeurs de l'administration électronique réside dans la capacité qu'ont les TIC de transformer les structures et les procédures de l'administration de manière à améliorer la communication entre les différents organes administratifs et à rendre plus simple et plus efficace l'utilisation de l'information, quels que soient le lieu et les modalités de fourniture des services.

### Encadré 2.1. Administration électronique et simplification administrative

L'OCDE définit l'administration électronique comme « l'usage des technologies d'information et de communication et en particulier l'Internet en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité » (L'administration électronique : un impératif, OCDE 2003). Les programmes portant sur l'administration électronique d'une part et sur la simplification administrative d'autre part ont pour point commun de vouloir rendre les procédures plus simples et plus efficaces et d'attribuer à l'utilisateur (particulier ou entreprise) une place centrale dans l'élaboration de modes d'interaction nouveaux et plus performants.

Comme le montre ce rapport, les TIC s'imposent comme un instrument important de la simplification administrative, mais ce n'est pas le seul. De la même manière, l'administration électronique permet de réduire les charges administratives, mais ne se résume pas à cette seule fonction. Les initiatives liées à l'administration électronique couvrent un large éventail d'objectifs de

### Encadré 2.1. Administration électronique et simplification administrative (suite)

politique publique et tiennent un rôle central dans la réforme actuelle du secteur public :

- **L'administration électronique améliore l'efficacité.** Les applications basées sur Internet permettent d'économiser sur les coûts de collecte et de transmission des données, de fourniture des informations et de communication avec les clients.
- **L'administration électronique améliore les services.** La qualité des services (en ligne ou hors ligne) repose sur une bonne compréhension des besoins des usagers. L'approche centrée sur le client part du principe que l'utilisateur ne devrait pas avoir à comprendre l'écheveau complexe des structures et des relations qui sous-tendent l'administration pour pouvoir interagir avec elle. L'Internet peut faciliter la réalisation de cet objectif en permettant aux administrations de se présenter comme une organisation unifiée et de fournir une gamme de services en ligne parfaitement intégrée.
- **L'administration électronique facilite la réalisation d'objectifs spécifiques assignés aux politiques.** L'Internet permet aux différentes parties prenantes de partager leurs informations et leurs points de vue et, ce faisant, concourt à la réalisation de certains objectifs spécifiques assignés aux politiques.
- **L'administration électronique peut contribuer à la réalisation des objectifs de politique économique.** En réduisant la corruption et en renforçant l'esprit d'ouverture et la confiance dans les pouvoirs publics, l'administration électronique contribue à la réalisation des objectifs de politique économique.
- **L'administration électronique peut apporter une contribution majeure à la réforme.** Tous les pays de l'OCDE sont confrontés à la nécessité de moderniser et réformer la gestion des affaires publiques. Les TIC ont appuyé les efforts de réforme dans de nombreux domaines, notamment en améliorant la transparence, en facilitant le partage des informations et en mettant en lumière les incohérences internes.
- **L'administration électronique peut contribuer à renforcer les relations de confiance entre l'administration et les citoyens.** L'instauration d'un climat de confiance entre l'administration et les citoyens est une condition fondamentale de la bonne gouvernance. Les TIC peuvent contribuer à cet objectif en donnant aux citoyens la possibilité de participer aux processus politiques, en promouvant l'ouverture et la responsabilité des administrations et en facilitant la lutte contre la corruption.

Source : Adapté de *Études de l'OCDE sur l'administration électronique : Vers une meilleure administration*, OCDE, 2005.

## **Du guichet unique physique au portail administratif centralisé**

### **Guichets uniques physiques**

L'approche traditionnelle d'accès à l'information repose sur le concept de « guichet unique ». Les guichets uniques sont des bureaux physiques où les demandeurs et autres parties intéressées par les services administratifs peuvent se procurer en un seul lieu toutes les informations dont ils ont besoin pour leurs démarches. Ces guichets, encore appelés « comptoirs de services », « fenêtres uniques » ou « kiosques d'information », ont pour fonction première de fournir des services de manière totalement intégrée et unifiée, en réduisant au minimum et en rendant aussi accessibles que possible les points de contact avec les clients. Leur objectif est de faire réaliser aux usagers des économies substantielles sur les coûts des recherches d'informations et des transactions que supposent de nombreuses interactions avec l'administration.

Il existe des guichets uniques à vocation générale et d'autres plus spécialisés – les seconds étant souvent des émanations des premiers. Enfin, les guichets uniques peuvent être administrés par les autorités nationales, régionales ou locales, voire, dans certains cas, sur la base d'un partenariat entre des organismes publics et des entités privées – associations professionnelles ou organisations de la société civile par exemple.

Les pays de l'OCDE ont mis en place, sous de multiples formes, un grand nombre de guichets uniques pour aider les particuliers et les entreprises.

- Les premiers guichets uniques à l'attention des particuliers ont été créés au début des années 90 à l'initiative des collectivités locales. Les services qu'ils fournissent aux particuliers concernent le plus souvent les besoins et demandes associés aux « épisodes du cycle de vie ». Ils délivrent notamment des informations sur les déclarations et permis (certificats de naissance, immatriculations de véhicules), les déclarations fiscales, la sécurité sociale et les services de protection sociale et de santé.
- De nombreux guichets uniques ont par ailleurs été établis pour simplifier les interactions entre l'administration et les entreprises. Ils relèvent de deux catégories : les « comptoirs de services aux entreprises », où les entrepreneurs ont accès à un large éventail de services relevant de différentes administrations publiques, et les « services d'autorisation », dont les activités sont axées sur la fourniture d'informations et la facilitation des transactions liées à l'acquisition des permis nécessaires à l'exercice de certaines activités économiques spécifiques.

Les faits montrent qu'un grand nombre des déclinaisons du concept de guichet unique ont réalisé leur ambition de réduire les charges administratives pesant sur les entreprises et le grand public. Les gains se mesurent en termes de réduction du temps et des coûts nécessaires pour obtenir des informations, en particulier dans le cadre des procédures d'autorisation.

Les mécanismes de fourniture se sont progressivement étoffés pour englober, en plus des méthodes traditionnelles telles que les entretiens en face à face, le téléphone et le courrier électronique, l'utilisation d'outils basés sur les TIC, en particulier les portails web. À l'heure actuelle, les pays de l'OCDE se concentrent sur la mise au point de services multicanaux qui améliorent et facilitent l'accès des usagers aux services publics. La fourniture multicanaux fait appel aux supports traditionnels – tels que les guichets physiques et le téléphone – mais aussi aux supports électroniques – Internet, courrier électronique, SMS, télévision numérique.

- En octobre 2004, la **France** a mis en place un service de renseignement par téléphone centralisant au même numéro toutes les demandes de renseignements administratifs : « 3939, Allô service public ».
- En **Grèce**, les particuliers ont désormais la possibilité de demander par téléphone différents certificats et documents administratifs en composant le « 1502 ».

Malgré le développement rapide des guichets uniques sur Internet, les guichets uniques physiques n'en demeurent pas moins des outils importants pour réduire les charges administratives qui pèsent sur les particuliers et les entreprises. Ceux-ci possèdent des qualités propres, telles que la possibilité pour l'utilisateur d'obtenir des conseils personnalisés et l'engagement personnel des fonctionnaires travaillant au guichet, garantie d'un niveau de responsabilité élevé – deux avantages que ne peuvent pas offrir les guichets virtuels. L'importance des guichets uniques physiques est justifiée également par la fracture numérique, c'est-à-dire le fossé qui sépare les personnes ayant accès aux TIC et à l'Internet et celles qui en sont dépourvues. Certaines entreprises – par exemple les PME – ou catégories de personnes ont peu ou difficilement accès aux services administratifs fournis par voie électronique.

### **Guichets uniques électroniques – portails web**

À la faveur des progrès techniques et de l'utilisation croissante de l'informatique et de l'Internet, les mécanismes de fourniture des services de guichet unique ont évolué, les guichets physiques traditionnels étant progressivement complétés ou doublés par des guichets électroniques.

Les TIC ont apporté une contribution utile au développement du concept de guichet unique, en permettant aux usagers d'accéder à différents services en ligne proposés sur des portails généralistes ou spécialisés (guichets électroniques). Dans la plupart des pays de l'OCDE, les guichets uniques et les portails spécialisés ont été intégrés au cadre général de l'administration électronique, les guichets uniques étant absorbés au sein de portails centralisés couvrant l'ensemble de l'administration (voir encadré 2.2).

### Encadré 2.2. **Le programme Adèle (ADministration ELectronique) en France**

En France, le programme adèle donne un cadre pluriannuel, cohérent et coordonné au développement de l'administration électronique. En simplifiant la relation des français à l'administration, en valorisant la mission des agents et en organisant les liens entre les services de l'État, ADELE est au cœur de la modernisation de l'État.

- **Simplifier la relation des français à l'administration**

ADELE favorise le développement de services, de plate formes, de logiciels auprès de tous les publics : particuliers, entreprises, collectivités locales avec une approche multi canal : Internet, téléphone, guichet, bornes interactives.

Les particuliers ayant accès à l'Internet ont la possibilité d'effectuer davantage de formalités administratives, au moyen des « télé procédures » et des « services personnalisés ».

Depuis janvier 2007, le portail [www.administration24h24.gouv.fr](http://www.administration24h24.gouv.fr) permet de réaliser 600 démarches en ligne.

- **Valoriser la mission des agents publics**

L'accélération de la diffusion des technologies de l'information et de la communication doit permettre l'abandon des tâches répétitives et permettre d'optimiser les processus.

- **Organiser les liens entre les services de l'État**

La conception d'outils structurants tels que le schéma directeur, les référentiels améliore la capacité des administrations à travailler entre elles.

- **Optimiser les dépenses de l'État**

La mise en œuvre du programme ADELE doit permettre aux administrations de réaliser des gains estimés entre 5 et 7 milliards d'euros à partir de 2007.

Parce qu'ils présentent les informations et obligations administratives existantes d'une manière plus efficace par rapport à son coût grâce à la technologie, ces portails peuvent dans une très large mesure être rattachés à la famille des initiatives de réduction de la charge administrative. Pour les particuliers et les entreprises, ils réduisent sensiblement le coût des recherches d'informations requises par un grand nombre d'interactions avec l'administration. De plus, en facilitant l'accès aux administrations, ils sont l'expression des principes de transparence et de responsabilité au service de la bonne gouvernance.

Dans les pays de l'OCDE, la simplification administrative est de plus en plus souvent liée à l'établissement de programmes d'administration

électronique et de portails administratifs. Les systèmes d'administration électronique concourent à la simplification administrative principalement en améliorant l'accès à l'information et aux services et en créant des services administratifs plus intégrés et unifiés. Les politiques de simplification administrative s'imposent de plus en plus comme des composantes importantes des plans d'administration électronique, et de nombreuses activités touchant à l'administration électronique participent à la simplification administrative. Ces relations se reflètent dans le cadre institutionnel des pays, notamment en France, en Corée, aux États-Unis ou en République tchèque, où les programmes de simplification administrative et d'administration électronique relèvent du même département.

L'établissement de portails administratifs centralisés est l'une des composantes clés d'un grand nombre de plans d'administration électronique<sup>2</sup>. Ces portails traduisent une volonté de créer un point d'accès unique où particuliers et entreprises peuvent se procurer toutes les informations administratives dont ils ont besoin. Le plus souvent, ils sont complétés par des portails spécialisés visant à aider des groupes particuliers de clients de l'administration. Ces portails spécialisés sont reliés au portail général de l'administration, dont ils sont souvent l'émanation (voir encadré 2.3).

### **Encadré 2.3. Les portails web pour les entreprises au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Danemark**

#### **PerLE au Canada**

PerLE fait partie des initiatives lancées au titre de la « Réglementation intelligente ». Ce service basé sur le web permet aux entreprises de générer facilement une liste personnalisée des permis et licences exigés par l'ensemble des échelons de l'administration. Il fait intervenir trois niveaux de gouvernement dans la délivrance coordonnée des licences et permis. Ce guichet unique virtuel, qui donne accès à des informations sur les exigences des administrations fédérales, provinciales et territoriales et municipales, devrait clarifier les démarches à accomplir pour obtenir une autorisation réglementaire et réduire les coûts de mise en conformité pour les entreprises.

#### **Le BizPortal en Nouvelle-Zélande**

Le portail centralisé des entreprises (BizPortal) fait partie d'une série d'initiatives essentielles qui visent à rendre les services administratifs et les informations sur les obligations de conformité plus accessibles grâce à la technologie, comme le recommande le Panel ministériel sur les coûts de conformité pour les entreprises. Ce portail, géré par Industry New Zealand, coordonnera l'accès aux services aux entreprises proposés par l'ensemble des administrations et fournira des informations sur le secteur privé.

### Encadré 2.3. Les portails web pour les entreprises au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Danemark (suite)

#### Le portail des entreprises Virk au Danemark

Mis en place sous la forme d'un partenariat privé-public sous l'égide d'Erhverv – une association de service réunissant le ministère de l'Économie et de l'Industrie, le ministère de l'Emploi, le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Pêches, le ministère de l'Environnement, les municipalités et les régions danoises – le portail *Virk.dk* permet aux entreprises danoises d'accéder à un large éventail d'informations et de services relevant des secteurs public et privé. Un grand nombre d'agences d'administration électronique et d'entreprises du Danemark alimentent le portail.

### Transactions électroniques

Les portails de certaines administrations offrent à l'utilisateur la possibilité d'effectuer des transactions réglementaires par le biais d'Internet, poussant la logique de la diffusion électronique d'informations un cran plus loin pour offrir un véritable guichet (ou centre d'échange de données) où peuvent être effectuées les démarches d'immatriculation et d'obtention de licence (voir encadré 2.4). Le degré de complexité de ces portails est néanmoins variable; on peut classer les services administratifs en ligne proposés selon quatre niveaux de fonctionnalité :

1. **Information** : les informations que l'utilisateur doit connaître pour lancer la procédure qui lui permettra d'accéder au service public concerné sont diffusées en ligne.
2. **Interactions unidirectionnelles** : à partir d'un site web accessible au public, l'utilisateur peut se procurer des imprimés sous une forme non électronique (en les téléchargeant et en les imprimant) et, à partir de là, lancer la procédure qui lui permettra d'obtenir le service concerné.
3. **Interactions bidirectionnelles** : à partir d'un site web accessible au public, l'utilisateur a la possibilité de remplir un formulaire électronique en ligne pour lancer la procédure qui lui permettra d'accéder au service. Cette fonctionnalité nécessite un système d'authentification de la personne (physique ou morale) qui demande le service.
4. **Traitement entièrement électronique des dossiers** : le site web accessible au public prend intégralement en charge le service public demandé, y compris la prise de décision et la fourniture. Le demandeur n'a aucune autre démarche formelle à accomplir ni aucun papier à remplir.

#### Encadré 2.4. Portails uniques spécialisés en Corée

Établi en 2002, le système G4C (Administration pour les citoyens) offre aux particuliers un ensemble de services publics en ligne. Il fournit des informations et des conseils sur plus de 5 000 démarches civiles et permet d'effectuer des transactions. Par ailleurs, un système d'émission de documents par Internet a été mis en place en 2003. Les usagers peuvent effectuer ces démarches depuis leur domicile, en téléchargeant et en imprimant les formulaires idoines à partir de leur ordinateur. Cette procédure est possible pour 29 documents depuis 2006, notamment les plus courants, tels que les copies certifiées de documents d'état civil et les documents nécessaires aux transactions immobilières. En 2007, le service sera étendu et également offert aux entreprises.

Créé en septembre 2005, le système G4B (Administration pour les entreprises) est un portail de services administratifs qui a vocation à aider les entreprises tout au long de leur cycle de vie. Il propose notamment un soutien en ligne sur les questions administratives (obtention d'une licence d'État ou enregistrement d'une entreprise par exemple) ainsi que des informations industrielles en ligne. À l'avenir, le système assurera l'interconnexion entre les réseaux industriels du gouvernement et les services au secteur privé dans le but de soutenir les activités des entreprises. Le système G4B est en cours de perfectionnement et devrait, à terme, permettre aux entreprises d'effectuer des demandes en ligne et d'être informées de leur résultat (pour les procédures administratives qui peuvent être effectuées en ligne).

Lancé en août 2006, le système G4F (Administration pour les étrangers) est un portail complet ciblé sur les ressortissants étrangers, et offre toute une gamme de services. Ce système fournit des informations sur trois domaines clés : l'encouragement à l'investissement étranger, l'emploi et l'immigration/la domiciliation; par ailleurs, il permettra d'effectuer certaines démarches administratives en ligne.

À l'heure actuelle, la possibilité d'effectuer des transactions en ligne n'est que partiellement opérationnelle dans les pays de l'OCDE. Le niveau de service proposé se situe, en règle générale, entre l'interaction unidirectionnelle et l'interaction bidirectionnelle<sup>3</sup>. Dans la majorité des pays de l'OCDE, les services administratifs en ligne (qui sont plus développés pour les entreprises que pour les particuliers) se contentent de fournir aux usagers des informations ou des formulaires téléchargeables; dans la plupart des cas, ils ne leur permettent pas d'effectuer des transactions en ligne<sup>4</sup>.

On note également un écart important entre le niveau de développement électronique des services liés aux obligations administratives des particuliers et des entreprises – formalités d'enregistrement et d'obtention de permis – et celui des services générateurs de recettes – impôts et contributions versés par les particuliers et les entreprises à l'État. Le faible degré d'avancement des services liés aux obligations administratives – à l'exception de la fourniture de données aux bureaux de statistique – tient en partie à la complexité des démarches induites par des services tels que la délivrance de permis environnementaux ou de permis de construire.

Les pouvoirs publics devraient donc exploiter les avantages liés à la possibilité d'effectuer des transactions en ligne dès lors que cette fonctionnalité permet d'améliorer la fourniture des services. Cela étant, mettre en place un service de transactions électroniques utile n'est pas une chose facile.

### **Regrouper les services d'administration électronique**

L'administration électronique offre une occasion majeure d'articuler les services administratifs et les agences dont ils relèvent autour de l'usager, en mettant à sa disposition des portails axés sur les « événements de la vie » ou des points d'entrée de même type qui regroupent tous les services. La plupart des usagers souhaiteraient pouvoir accéder aux services administratifs électroniques à partir d'un point d'entrée unique et se soucient peu de savoir comment l'administration publique est organisée. Ils n'ont pas envie de devoir naviguer entre une multitude de sites web pour trouver les services qu'ils recherchent. En multipliant les sites web, les autorités risquent de fragmenter l'offre de services et de semer la confusion dans l'esprit de l'utilisateur sans répondre à ses besoins. Pour limiter ce risque, une solution consiste à rendre la recherche et la navigation aussi conviviales que possible (par exemple, en développant les possibilités de recherche sémantique, la recherche par mots clés ou la recherche par événements de la vie, etc.).

La coordination de l'administration électronique est à cet égard importante. Récemment encore, dans les pays de l'OCDE, les projets d'administration électronique étaient menés sous la conduite d'agences individuelles, que les ministères aidaient à s'acquitter de leurs missions respectives. Le développement décentralisé de l'administration électronique soulève un certain nombre de défis : s'assurer que les systèmes informatiques individuels peuvent communiquer entre eux, que des normes communes sont mises en place à mesure qu'apparaissent de nouveaux services et que les services se soutiennent mutuellement, sans faire double emploi. La nature transversale de l'administration électronique impose aux autorités de concilier ces initiatives décentralisées avec l'approche cohérente traditionnellement associée aux dispositifs plus centralisés. Certaines des initiatives d'administration électronique les plus réussies ont été mises en œuvre dans un cadre décentralisé.

En outre, la technologie est trop complexe et évolue trop rapidement pour pouvoir être appliquée de manière entièrement centralisée. Néanmoins, la centralisation de certains aspects techniques de l'administration électronique peut faciliter la fourniture décentralisée des services.

Certains pays de l'OCDE se sont dotés de solides programmes d'administration électronique centralisée. C'est le cas notamment des **États-Unis** (encadré 2.5) et de la **Corée**.

- En **Corée**, le Comité spécial pour l'administration électronique, placé sous l'autorité du Comité présidentiel pour l'innovation et la décentralisation planifie et évalue les initiatives d'administration électronique, en présentant des visions de long terme et en offrant des conseils au président. De plus, le ministère de l'Administration publique et de l'Intérieur coordonne et met en œuvre ces initiatives, en incluant la délibération et l'exécution des budgets.
- Les **États-Unis** ont déployé des efforts substantiels pour amener les agences gouvernementales à abandonner leurs solutions propres au profit de solutions multi-agences. Ce processus passe notamment par l'établissement de sources d'informations uniques, accessibles aux usagers en un maximum de trois clics de souris, et l'élaboration d'outils qui garantissent un accès simple et unifié aux programmes gouvernementaux.

Dans d'autres pays, l'organisation en charge de l'administration électronique n'est pas habilitée à imposer l'utilisation obligatoire de certaines procédures; les différentes agences peuvent s'organiser comme elles l'entendent, indépendamment les unes des autres. Dans certains cas, notamment en Allemagne, la seule façon d'instituer des procédures communes est de convaincre les organisations concernées de les adopter en leur proposant des solutions efficaces qui leur amènent des avantages.

- En **Australie**, les agences gouvernementales opèrent dans un cadre de gestion largement décentralisé. Elles ont l'entière responsabilité de leurs investissements, stratégies et processus de développement, mise en œuvre et soutien dans le domaine des TIC. Le pays a malgré tout défini une stratégie générale et plusieurs normes nationales pour l'administration électronique. Chaque agence détermine quels services elle souhaite mettre en ligne en fonction de sa politique interne, de ses procédures et de la connaissance qu'elle a de son public cible. Néanmoins, le gouvernement australien a su créer un environnement qui rend cette structure invisible pour le public : un point d'entrée unique donne accès à une série complète d'informations et de services.
- En **Allemagne**, l'État fédéral, les Länder et les communes ont lancé le système *Deutschland-Online* en 2003 pour offrir au public un service d'administration électronique intégré. Dans ce pays, la majorité des services administratifs sont délivrés non pas par l'État fédéral mais par les Länder et les

### Encadré 2.5. Initiatives d'administration électronique aux États-Unis

La loi sur l'administration électronique (**e-Government Act**) de 2002 a marqué un jalon important dans la réflexion sur la manière dont les agences fédérales peuvent, grâce à l'informatique, rendre leurs opérations plus conviviales et les axer davantage sur les besoins de l'utilisateur. À l'*Office of Management and Budget* (OMB), un Administrateur nommé par le président supervise la mise en œuvre des technologies informatiques à l'échelle de l'administration fédérale et des initiatives d'administration électronique interagences. Cette loi requiert des agences qu'elles apportent leur soutien à une série d'initiatives d'administration électronique interagences qui ont pour objectif de regrouper les services et opérations qui font double emploi, d'économiser du temps et de l'argent et de faciliter les interactions avec les agences gouvernementales. Les initiatives d'administration électronique sont sélectionnées en fonction de leur utilité pour les particuliers, mais aussi de leur faculté de générer des économies de coût et d'améliorer l'efficacité de l'administration.

Avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'administration électronique, la loi sur l'élimination de la paperasserie administrative (**Government Paperwork Elimination Act, GPEA**) de 1998 demandait aux agences de prendre les dispositions nécessaires pour pouvoir proposer un service de fourniture électronique d'informations et, dans ce contexte, de mettre en place des systèmes de signature électronique et de sécurité adéquats. Cette loi était sous-tendue par l'idée que l'on allègerait le travail de paperasserie des usagers en leur donnant la possibilité d'effectuer des transactions administratives par Internet (environ 68 % des transactions étaient considérées comme réalisables sous forme électronique)\*. La GPEA demandait aux agences de prendre en charge, pour la fin 2003, la maintenance, la soumission ou la divulgation électroniques d'informations, si possible en remplacement du papier; et, le cas échéant, d'utiliser et accepter les signatures électroniques.

La stratégie d'administration électronique des **États-Unis** repose sur une approche centrée sur l'utilisateur, dans laquelle l'amélioration des services électroniques passe par la simplification et l'unification des méthodes de travail et la création de services partagés.

- *Business Gateway* permet aux propriétaires de petites entreprises d'accéder, à partir d'un point d'entrée unique, à l'ensemble des services administratifs et informations qui les aideront à créer, gérer et développer leur entreprise.

### Encadré 2.5. Initiatives d'administration électronique aux États-Unis (suite)

- *Regulations.gov* permet au public de participer au processus réglementaire et, ce faisant, d'informer les autorités des possibilités de réduction de la charge. Sur ce site, le public peut chercher, examiner et commenter des centaines de propositions de réglementations fédérales émanant de plus de 160 organismes fédéraux. Cette initiative a rapproché les particuliers et les entreprises de leurs administrations publiques.
- ❖ *GovBenefits.gov* permet aux particuliers de savoir, à partir d'un point d'accès unique, à quelles prestations et services gouvernementaux ils sont admissibles. Ils passent ainsi moins de temps à essayer d'identifier et trouver des informations pertinentes sur les programmes de prestations du gouvernement et les services répondant à leurs besoins spécifiques.

*IRS Free File* offre un point d'accès unique à un ensemble de services gratuits en ligne pour la préparation et la soumission électroniques des déclarations fiscales. Grâce à cette initiative, de nombreux contribuables peuvent préparer et envoyer leur déclaration fiscale gratuitement par Internet, sans avoir à acquitter de frais de déclaration électronique ou d'envoi postal.

\* Managing Information Collection, Information Collection Budget of the United States Government, Office of Management and Budget, année fiscale 2004.

communes. L'ambition de *Deutschland-Online* est donc d'aligner le niveau de ces services sur celui des services fournis par l'État fédéral – qui ont été améliorés par l'initiative nationale *BundOnline* achevée en 2005<sup>5</sup>. La réalisation de cet objectif se heurte néanmoins à deux problèmes, le moindre niveau d'engagement des Länder en faveur de l'administration électronique et l'existence de solutions TIC spécifiques aux Länder. Par exemple, les bureaux d'état civil utilisent 47 systèmes informatiques différents, parfois incompatibles.

Les objectifs de l'initiative *Deutschland-Online* sont les suivants :

- ❖ Rendre les services administratifs les plus courants et les plus étendus accessibles en ligne.
- ❖ Harmoniser et interconnecter les structures et mettre en place des portails web.
- ❖ Faciliter les échanges de données en construisant des infrastructures communes ou en les améliorant.
- ❖ Définir des normes communes efficaces qui se prêtent à un échange efficace des données et évitent les doubles emplois.

- ❖ Améliorer la coordination de l'administration électronique et accélérer le transfert des solutions.
- En **Suède**, chaque agence est responsable de ses propres systèmes techniques et services. Les agences devront se coordonner davantage entre elles pour éviter la démarcation des services, le projet de l'Agence 24/7 ayant l'intention d'établir un point de contact unique entre les usagers et l'administration publique, quelle que soit la manière dont les tâches administratives considérées sont réparties entre les différentes agences gouvernementales, ou entre le gouvernement central, les communes et les conseils de comté. Il est par ailleurs envisagé de renforcer la coopération entre le gouvernement central, les communes et les conseils de comté, afin qu'ensemble ils proposent des services adaptés aux besoins des particuliers et des entreprises.

Les structures de gouvernance sont essentielles si l'on veut exploiter les avantages de l'administration électronique à des fins de simplification administrative, c'est-à-dire fournir des informations et des services plus intégrés et axés sur l'utilisateur. Dans une approche centrée sur l'utilisateur, ce dernier n'a pas à comprendre l'écheveau complexe des structures et des relations qui sous-tendent l'administration pour pouvoir interagir avec elle. Par le biais d'Internet, l'administration publique peut se présenter comme une organisation unifiée offrant un continuum de services en ligne parfaitement intégrés. Pour être efficace, l'approche centrée sur l'utilisateur doit comporter notamment les éléments suivants :

- Un site unique pour l'ensemble de l'administration publique qui offre à partir d'un seul guichet tous les services d'administration électronique, ou un portail ou site web remplissant les mêmes fonctions.
- Une concentration initiale sur les domaines où les besoins sont particulièrement importants, dans lesquelles se dégagent des priorités claires et qui font l'objet d'une forte demande de la part des usagers.
- Des architectures de navigation et de recherche communes pour l'ensemble des contenus et services en ligne.

La nécessité d'établir une coordination efficace entre les services administratifs et entre les échelons de l'administration se fait particulièrement urgente dans le cadre de l'utilisation de certains outils et approches spécifiques de la politique publique. C'est le cas pour les guichets uniques et les portails web. Il importe, en particulier, d'améliorer la coordination entre les portails couvrant l'ensemble de l'administration (portails généraux) et les portails plus spécifiques.

La décentralisation progressive des tâches politiques et administratives et le manque de coordination nationale des politiques constaté dans de nombreux pays de l'OCDE sont actuellement des facteurs qui stabilisent la croissance tendancielle de l'administration électronique sur le long terme. A

cet égard, plusieurs pays de l'OCDE devraient attacher davantage d'importance aux stratégies de renforcement et de maintien de la coordination. Selon l'OCDE, il s'agit là d'un des facteurs qui conditionne les bonnes performances de l'architecture de l'administration électronique (voir encadré 2.6).

**Encadré 2.6. Le rapport de 2005 de l'OCDE :  
Vers une meilleure administration**

Le rapport de l'OCDE intitulé *Vers une meilleure administration* (2005) identifie quatre critères qui permettent d'optimiser l'utilisation des technologies de l'information et de l'Internet dans la fourniture de services aux particuliers et aux entreprises.

**L'administration électronique centrée sur l'utilisateur :** faire en sorte que les services électroniques soient plus adaptés aux besoins des particuliers et des entreprises. Cet objectif implique de fournir les services aux usagers sous la forme d'un continuum parfaitement intégré et d'avoir un aperçu exhaustif des besoins et exigences du public.

**La prestation de services multicanaux :** améliorer les liens entre les services électroniques traditionnels pour promouvoir l'innovation des services et garantir l'accès à tous les utilisateurs. Cette approche se propose d'améliorer les services fournis à l'utilisateur en intégrant la prestation des services dans l'ensemble des canaux de prestation – Internet, centres d'appels, guichets physiques, courrier électronique et courrier ordinaire notamment.

**Généralisation des méthodes opérationnelles communes :** identifier et consolider les méthodes opérationnelles communes aux différentes administrations pour pouvoir dégager des économies d'échelle, réduire les doubles emplois et fournir des services intégrés. En identifiant les méthodes opérationnelles communes qu'elles utilisent dans des domaines tels que le traitement des salaires, la gestion des ressources humaines, la comptabilité et l'archivage, les administrations pourront améliorer et partager l'utilisation de ces systèmes et, ce faisant, éviter les redondances et l'incompatibilité de leurs systèmes et méthodes.

**L'analyse de rentabilité de l'administration électronique :** mesurer et démontrer les coûts et avantages liés aux investissements dans les TIC pour pouvoir établir des priorités dans les projets d'administration électronique et améliorer leur gestion. L'analyse des coûts et avantages de l'administration électronique fournit aux autorités des éléments pour appuyer leurs décisions d'investissement et évaluer les résultats. En l'absence d'analyse de rentabilité, les pouvoirs publics risquent de développer des services basés sur les TIC qui ne correspondent pas aux besoins des entreprises et des particuliers.

## **Partage des données et normalisation**

### **Avantages du partage des données**

L'objectif du partage des données est de permettre aux administrations d'accéder à des données fiables grâce à un partage optimal des données au sein du secteur public, reposant sur le consentement des usagers et répondant à des objectifs légitimes. Plusieurs pays de l'OCDE se sont intéressés au partage des données en tant qu'instrument pour alléger la charge pesant sur les entreprises. À l'heure actuelle, cette charge est rendue d'autant plus lourde que les entreprises doivent notifier les mêmes informations à différents organes gouvernementaux. Bien souvent, l'entreprise doit communiquer une même information sous des formes différentes ou par des moyens différents, par exemple pour satisfaire ses obligations fiscales ou statistiques. Ces démarches sont synonymes de perte de temps et de retards de traitement. Le partage des données permet aux entreprises de communiquer leurs données aux nombreuses parties prenantes qui les réclament en une seule fois, selon le principe de la collecte unique pour un usage multiple. Pour rendre le partage des données à la fois plus efficace et plus sûr, il est nécessaire de modifier les infrastructures technologiques du secteur public de manière à pouvoir interconnecter les systèmes d'information et les structures de données.

On rencontre dans les pays de l'OCDE plusieurs formes de partage des données (voir encadré 2.7) :

- **Formulaires et cartes « intelligents »** : les usagers saisissent les informations courantes les concernant sur leur ordinateur ou sur une cadre électronique qu'ils présentent au gré des besoins.
- **Portails** : les agences gouvernementales collaborent pour recueillir les données initiales, au moyen de formulaires communs ou d'une interface portail couvrant un ensemble commun de services ou s'adressant à un même public cible.
- **Agents** : des intermédiaires (par exemple, les comptables) recueillent les données et les soumettent à l'administration, ou utilisent un logiciel qui collecte et regroupe les données devant être envoyées à l'administration.
- **Partage de données dans le secteur public** : les agences partagent des données spécifiques, s'ouvrent mutuellement leurs bases de données en fonction de leurs besoins ou partagent une base de données commune.

### Encadré 2.7. Exemples de solutions de partage des données dans les pays de l'OCDE

Aux **Pays-Bas**, les ministres se partagent les informations communiquées par les entreprises, évitant à ces dernières d'avoir à soumettre la même information deux fois. En janvier 2006, les ministères des Finances et des Affaires sociales et de l'Emploi ont lancé l'opération *Walvis-SUB* pour réduire la charge administrative imposée par la législation sur la sécurité sociale. Désormais, les entreprises n'ont plus à envoyer leurs données à l'Organisme d'assurance des travailleurs, mais uniquement aux autorités fiscales. Précédemment, aux fins du calcul des cotisations salariales et de sécurité sociale, elles devaient fournir à intervalles répétés pratiquement les mêmes informations à plusieurs organismes gouvernementaux.

En **Corée**, le ministère de l'Administration gouvernementale et des Affaires internes (MOGAHA) est en train de mettre en place un système de partage d'informations entre les services administratifs. Actuellement, ces derniers se partagent 34 types d'informations administratives – notamment sur les sorties et les entrées, ainsi que sur l'invalidité. Le ministère a pris des dispositions pour protéger les informations personnelles et garantir ainsi la sécurité des échanges de données.

En **Norvège**, les entreprises communiquent leurs données sur le portail ALTINN. Les données sont ensuite partagées par trois moyens différents : les formulaires web remplis en ligne par les entreprises; les rapports électroniques établis à partir des propres systèmes de données de l'entreprise; et les rapports électroniques établis par les entreprises ou par des professionnels (comptables, commissaires aux comptes) pour le compte de l'entreprise.

Aux **États-Unis**, le secrétariat d'État aux Anciens combattants et le secrétariat d'État à la Défense ont conclu un accord les engageant à se donner mutuellement accès aux données sur les patients qui reçoivent des soins de santé auprès des deux organismes.

En **Finlande**, l'administration postale fait office d'intermédiaire et met à la disposition des entreprises et associations clientes un service électronique qui leur permet de transmettre leurs déclarations en une seule fois aux autorités qui collectent les données obligatoires.

### La normalisation au service de l'interopérabilité

L'efficacité des échanges de données entre les services de d'administration passe par une normalisation<sup>6</sup>, c'est-à-dire l'adoption de formulations et de définitions terminologiques communes. Il est tout à fait possible de définir des normes utiles étroitement liées aux procédures et au mode d'administration existants des entreprises. La difficulté consiste à établir des normes compatibles avec le respect des réglementations existantes et qui concordent le plus étroitement possible avec les procédures des entreprises.

- Les **Pays-Bas** (voir également l'encadré 2.8) étudient actuellement les possibilités de normalisation interdomaine des données. Les ministères des Finances et de la Justice ont supervisé l'élaboration d'une norme sur la responsabilité financière des entreprises à l'égard de l'État<sup>7</sup>, qui offre la possibilité de reconstituer les différents rapports requis par l'administration à partir des états financiers des entreprises. Celles-ci passeront désormais beaucoup moins de temps pour établir leurs comptes et réaliseront des économies sur le coût administratif de l'extraction et de l'envoi obligatoires des données aux administrations. Cette mesure devrait réduire la charge pesant sur les entreprises de 350 millions d'EUR par an à partir de 2007.
- En **Suède**, le gouvernement a établi en janvier 2004 une *Commission sur l'interopérabilité de l'administration* chargée de définir des normes communes pour les échanges électroniques d'informations entre agences et entre les agences, les particuliers et les entreprises.

Dans le domaine du partage des données, les principaux obstacles au changement sont, entre autres, la réticence à l'égard du partage des données, l'aversion pour le risque et une certaine méfiance quant à l'usage qui sera fait des données par l'administration. Pour pouvoir progresser sur ce dossier, les pouvoirs publics devront inscrire le partage des données dans un environnement sûr et fiable, qui tienne compte du besoin de respect de la vie privée, renforce le contrôle des usagers sur les données les concernant, et veille à ce que les données soient utilisées de façon transparente et avec le consentement des personnes concernées. Par ailleurs, il leur faudra trouver des accords sur les conditions d'accès et d'utilisation des données et trouver des réponses aux problèmes juridiques, organisationnels et culturels que suscite cette pratique<sup>8</sup>.

### Encadré 2.8. L'harmonisation des infrastructures des TIC pour les entreprises aux Pays-Bas : le programme ICTAL

Établi par le gouvernement néerlandais et la communauté économique (commerce et industrie) et placé sous la responsabilité organisationnelle du ministère des Affaires économiques, le programme ICTAL (2003-2006) se propose de réduire les charges administratives grâce aux TIC\*. Il a reçu pour mission de mettre en place une infrastructure opérationnelle pour les échanges électroniques d'informations entre les entreprises et l'administration, qui devrait entraîner des économies de coût et éviter le risque que chaque administration n'adopte sa propre solution électronique, ses propres normes et ses propres procédures d'authentification. Ses objectifs sont les suivants : prestation intégrée des services, unité de gestion des données unique pour l'ensemble de l'administration et centralisation du traitement des données électroniques. L'ambition du programme est de créer des systèmes obéissant au principe de « soumission unique » par les entreprises et « utilisations multiples » par les administrations.

Cette infrastructure repose sur trois instruments :

- Un service d'aide aux entreprises (Business Information Helpdesk) : le support d'information est accessible à partir de l'ensemble des sites des administrations et, à terme, permettra aux usagers d'effectuer des transactions par formulaire électronique.
- Un registre élémentaire des entreprises (Basic Company Register) : il recense la raison sociale et l'adresse de toutes les entreprises et organisations établies aux Pays-Bas. Cette identification unique des entreprises est nécessaire pour la fonction de « reconnaissance électronique des entreprises », et essentielle pour les échanges d'informations entre administrations. Toutes les organisations gouvernementales seront tenues d'utiliser ce registre. Il est prévu également qu'elles s'en servent pour leurs échanges d'informations sur les entreprises.
- Un portail de transactions avec l'administration (Government Transaction Portal) : à partir de ce « bureau de poste numérique de l'administration », les entreprises pourront envoyer toutes les données requises par les réglementations publiques. Le portail triera les données et les transmettra aux administrations concernées. Ce portail sera complété par un Service national d'authentification numérique, actuellement en cours de développement.

\* L'administration électronique, dont relève le dispositif ICTAL, devrait entraîner une réduction des charges administratives de 95 millions d'EUR d'ici la fin 2007. A partir de 2008, les économies pourraient atteindre de l'ordre de 280 millions d'EUR.

## Refonte des processus

La refonte des processus est une démarche qui, à partir de l'examen des transactions d'informations imposées par les formalités administratives, se propose d'optimiser ces transactions, de réduire leur nombre et de réduire la charge qu'elles supposent en modifiant leur conception, en éliminant certaines étapes et en faisant appel à la technologie. Jusqu'à présent, la refonte des processus s'est focalisée principalement sur l'allègement des charges pour les entreprises.

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

#### ***Examen des procédures d'autorisation à l'échelle nationale***

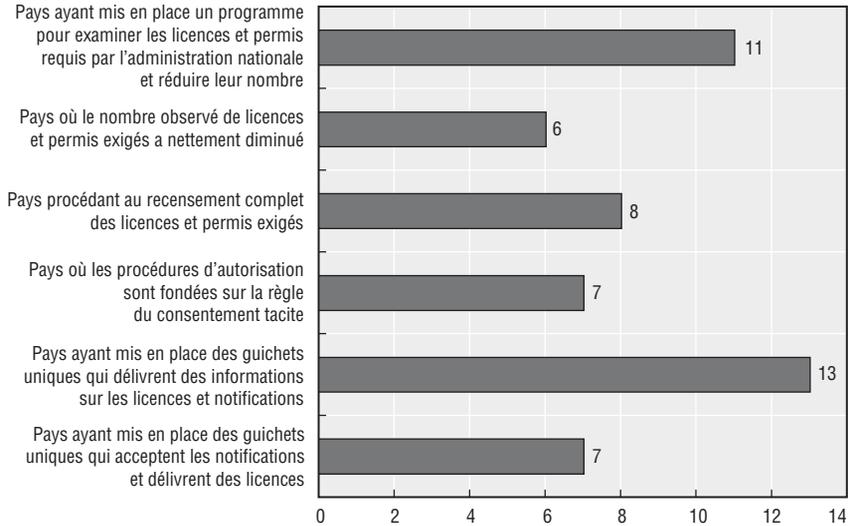
Dans les pays de l'OCDE, la refonte des processus s'est appliquée dans un premier temps aux procédures d'obtention de licence et de permis. L'autorisation est l'acte par lequel une autorité administrative permet à un bénéficiaire d'exercer une activité dont l'exercice est subordonné à son accord. L'autorisation est accordée moyennant la fourniture de certaines informations validées ou certifiées, généralement sous forme écrite. 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.

On considère généralement que les autorisations imposées aux entreprises peuvent représenter un préjudice économique potentiel majeur parce qu'elles créent des obstacles pour les entreprises nouvelles, et parce qu'elles peuvent avoir des conséquences anticoncurrentielles, les entreprises en place étant 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.

Selon les résultats de l'*Enquête sur les indicateurs de qualité réglementaire* menée par l'OCDE en 2005, la moitié des pays couverts par l'enquête avaient mis en place un programme national destiné à simplifier les procédures d'autorisation pour les entreprises. Sur les 22 pays examinés, huit procèdent actuellement à un recensement complet des licences et permis exigés : Canada, France, Corée, Mexique, Pays-Bas, Pologne, Suisse et Turquie (graphique 2.2). Dans six de ces 22 pays – Belgique, Grèce, Italie, Corée, Pologne et Turquie – le nombre de licences et permis exigés a nettement diminué.

Pour simplifier les démarches d'obtention de licence et de permis, les autorités ont procédé à la refonte de plusieurs procédures : remplacement des autorisations par des notifications, regroupement des licences liées entre elles et introduction de délais limites de réponse et de clauses de consentement

Graphique 2.2. **Simplification des procédures d'autorisation pour les entreprises**



tacite. Dans les pays de l'OCDE, un grand nombre de permis et autorisations ont été remplacés par de simples notifications ou d'autres exigences non indispensables au démarrage d'une entreprise (encadré 2.9). Dans d'autres cas, les exigences concernant les pièces à fournir ont été réduites ou simplifiées, ou la durée moyenne de traitement des demandes par les services administratifs

### Encadré 2.9. Exemples de simplification des procédures d'autorisation aux Pays-Bas et au Danemark

Aux **Pays-Bas**, la révision de la loi sur les sociétés privées à responsabilité limitée (relevant du ministère de la Justice) rendra les procédures de création d'entreprise moins fastidieuses. Plusieurs déclarations seront supprimées, de même que l'obligation d'obtenir l'accord de l'assemblée générale des actionnaires pour certaines actions légales. Les sociétés souhaitant créer un nouvel établissement n'auront plus à soumettre de « certificat de non-objection » : il leur suffira d'informer les autorités de la création de la nouvelle entité. Ces nouvelles dispositions seront introduites par le ministère de la Justice dans le contexte de la réforme du système de supervision préventive.

Au **Danemark**, les entreprises peuvent désormais obtenir auprès des autorités en charge de la sécurité sur le lieu de travail des permis contraignants préétablis concernant certains aspects de la législation dans ce domaine.

a notablement diminué. Afin de réduire les coûts et l'incertitude, les pays ont également fixé des délais limites pour la communication des décisions administratives; par exemple, ils ont introduit des clauses de consentement tacite dans le secteur public, afin qu'entreprises et particuliers soient informés dans un délai raisonnablement rapide de la suite donnée à leurs demandes<sup>9</sup>.

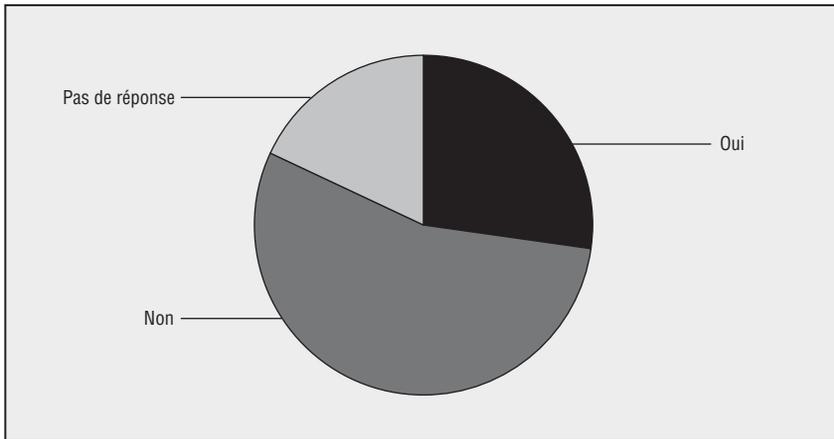
- En 2003 **l'Italie** a généralisé le principe du « consentement tacite » et l'utilisation des avis de « début d'activité »; avant cette date, ces outils n'étaient employés que dans certains cas définis par la loi. « Les autorisations, licences, concessions non constitutives, permis et autres approbations désignées... seront remplacés par un 'avis de début d'activité' ». Lorsque l'avis de début d'activité est inapplicable, c'est la règle du consentement tacite qui prévaut. Cette mesure n'a toutefois pas été étendue aux instruments délivrés par les services de l'administration opérant dans des domaines d'intérêt national majeur (loi 229)<sup>10</sup>.
- En **Grèce**, les efforts ont porté essentiellement sur les procédures d'autorisation des nouvelles entreprises, l'octroi de licences professionnelles et l'approbation de certaines demandes concernant les PME. Les procédures de délivrance de permis ont été simplifiées et remplacées par une simple notification : il suffit au particulier de prévenir le service compétent, celui-ci se chargeant de vérifier que l'activité visée est conforme au cadre législatif en vigueur. Un délai limite de réponse a été introduit : passé ce délai, une demande peut être considérée comme acceptée tacitement si l'autorité compétente ne l'a pas explicitement rejetée. Le délai maximum laissé à l'administration pour envoyer le document administratif demandé a été fixé à deux mois.
- La **Pologne** a simplifié les procédures d'autorisation (permis et licences) dans le cadre de la loi de juillet 2004 sur la liberté d'exercice d'activités économiques. L'enregistrement des entreprises a été simplifié, avec l'introduction d'une procédure en une seule étape, la création d'un identifiant unique à utiliser par les entreprises dans l'exercice de leurs activités économiques et la réduction du nombre de licences et permis exigés. Les permis ont été remplacés par des inscriptions afin d'alléger les formalités d'enregistrement des entreprises. Enfin, les formalités d'enregistrement des activités économiques ont été simplifiées et abrégées grâce à l'utilisation des signatures électroniques et à l'établissement de bases de données centralisées qui répertorient l'ensemble des personnes exerçant des activités économiques.

### **Examen des licences et permis requis aux échelons infranationaux**

Une minorité de pays a entrepris d'examiner les permis requis aux échelons infranationaux. Six pays sur les 22 couverts par *l'Enquête de l'OCDE sur les indicateurs de qualité réglementaire* de 2005 procèdent au recensement et à l'examen des licences et permis exigés à ces échelons, notamment le

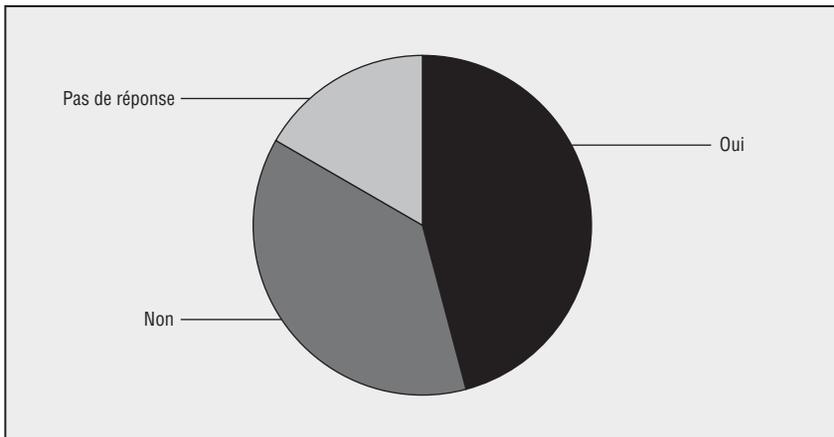
Canada, la Grèce, la Corée, le Mexique et le Royaume-Uni. L'enquête révèle néanmoins que les pays qui examinent les licences et permis requis à l'échelon infranational sont moins nombreux que ceux qui effectuent ces examens à l'échelon national (voir graphiques 2.3 et 2.4).

**Graphique 2.3. Des programmes ont été mis en place pour coordonner l'examen et la réforme des permis et licences requis aux échelons administratifs infranationaux**



Source : OCDE (2005), à partir des réponses préliminaires fournies à l'Enquête sur les indicateurs de qualité réglementaire, pour le sous-échantillon de 22 pays participant au projet sur la simplification administrative.

**Graphique 2.4. Un programme a été mis en place pour examiner les licences et permis requis par l'administration nationale et réduire leur nombre**



Source : OCDE (2005), à partir des réponses préliminaires fournies à l'Enquête sur les indicateurs de qualité réglementaire, pour le sous-échantillon de 22 pays participant au projet sur la simplification administrative.

Dans certains pays, les différents échelons de l'administration ont commencé à coordonner leurs efforts pour réduire les charges pesant sur les entreprises.

- En **Italie**, la loi 246 de 2005 a institué différents accords entre l'État central et les régions dans le but de :
  - ❖ Faciliter la coordination entre leurs domaines de compétence respectifs, notamment les formalités administratives que doivent remplir les entreprises et les procédures d'autorisation, d'octroi de licence et d'approbation.
  - ❖ Identifier des approches applicables à l'échelle nationale pour simplifier ces formalités.
  - ❖ Veiller à supprimer les obstacles à l'établissement et au bon fonctionnement d'un réseau unifié de centres d'aide ou de guichets uniques pour les entreprises.
- En **Suède**, l'Agence suédoise pour le développement des entreprises a publié en 2004 un rapport répertoriant les principaux permis exigés pour la création d'une entreprise, avec indication du délai moyen d'obtention de ces permis. Le rapport note que les délais de traitement varient entre les municipalités et que les agences et municipalités ne les connaissent elles-mêmes pas toujours – ou ne donnent pas d'informations à ce sujet. Le gouvernement est en train de définir des cibles plus concrètes à l'attention des agences publiques afin de simplifier les démarches de création d'entreprise.

### **Faciliter le respect des réglementations**

#### ***Adopter des approches fondées sur le risque***

Les approches fondées sur le risque contribuent à la fois à améliorer les résultats de la réglementation en général et à réduire les coûts supportés par la majorité d'entreprises qui ne présente qu'un faible niveau de risque, en supprimant les inspections ou obligations déclaratives inutiles pour les entreprises peu dangereuses. Le principe qui sous-tend l'évaluation des risques est qu'il ne faut pas gaspiller des ressources souvent rares en inspectant ou soumettant à des obligations déclaratives des entreprises qui présentent un faible niveau de risque<sup>11</sup>. L'approche fondée sur le risque a l'avantage de concentrer les ressources des autorités réglementaires sur les cas qui présentent le risque le plus élevé pour la société et de garantir que les entreprises à risque élevé seront inspectées – alors qu'elles ne le seraient pas forcément en d'autres circonstances, en raison du manque de ressources. De plus, cette approche permet de remplacer les inspections aléatoires à grande échelle par des interventions plus ciblées.

- Au **Royaume-Uni**, le nouveau Projet de réforme de la réglementation (Regulatory Reform Bill) prévoit de lancer un ensemble de réformes pour

réduire le coût du respect des réglementations pour les entreprises – le *Hampton Review* ayant préconisé un changement de culture privilégiant une approche fondée sur le risque afin de réduire la charge du respect des réglementations. Le gouvernement compte demander aux instances réglementaires d'appliquer une approche fondée sur le risque dans tous les domaines de leur activité – lorsqu'elles exigent des entreprises de leur fournir des données, qu'elles entreprennent de simplifier les formulaires, ou encore dans le cadre de l'application des régimes de pénalités ou des systèmes d'inspection et de mise en application de la loi. Les ressources des instances réglementaires et les activités d'inspection seront renforcées dans les domaines où les risques sont les plus élevés.

- Au **Canada**, le *Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente* (CCERI)<sup>12</sup> milite pour que des travaux plus poussés soient menés sur les questions de respect et d'application des réglementations. Il y a lieu, selon lui, d'adopter dans ce domaine une approche fondée sur la gestion du risque. Étant donné que les pouvoirs publics n'ont pas les ressources nécessaires pour vérifier la bonne exécution de toutes les réglementations, ils doivent établir une relation de confiance et adopter des stratégies de conformité qui incitent les entreprises et les particuliers à apporter eux-mêmes la preuve qu'ils respectent la réglementation. Selon les projets de l'administration fédérale décrits dans le *Rapport sur les initiatives et les projets sur la Réglementation intelligente*, la réglementation doit être conçue de manière à faciliter la réalisation des objectifs économiques et sociaux assignés à la politique publique. Les instances réglementaires doivent se focaliser sur les domaines qui présentent les risques les plus importants, ce qui permettrait de réduire la charge globale de la réglementation. Enfin, les sanctions doivent être suffisamment dissuasives pour décourager l'indiscipline.
- Le **Danemark** a pris des dispositions pour simplifier et cibler plus précisément la surveillance environnementale. Désormais, les activités de surveillance environnementale se concentreront en priorité sur les entreprises qui respectent imparfaitement la législation. Les autorités de surveillance répartiront les entreprises en trois catégories en fonction des efforts qu'elles déploient en matière d'environnement. Ainsi, la surveillance des entreprises de niveau 1 – les plus respectueuses de l'environnement – ne recevra pas le même degré de priorité que celle des entreprises de niveau 2 et 3, qui exigent un contrôle plus étroit.
- En **Pologne**, la loi de 2004 sur la liberté d'exercice d'activités économiques a réduit le nombre d'inspections menées auprès des entreprises dans l'objectif de stimuler l'activité économique et de réduire la charge supportée par les entreprises.

### **Modifier les seuils pour alléger la charge imposée aux PME**

Les pouvoirs publics ont pris conscience que les PME sont un pilier important de la prospérité économique et qu'elles supportent souvent une part disproportionnée de la charge de la réglementation. Partant de ce constat, certains pays ont adopté des mesures de simplification spécifiquement axées sur les PME, consistant à modifier les réglementations pour mieux tenir compte des capacités d'observance de ce groupe. Les Pays-Bas et le Danemark, par exemple, ont modifié les seuils réglementaires pour alléger la charge que suppose le respect des réglementations pour les petites entreprises.

#### **Danemark :**

- Le seuil d'immatriculation à la TVA a été porté de 20 000 DKK à 50 000 DKK. Grâce à cette mesure, 31 000 petites entreprises n'ont plus à déclarer de TVA aux autorités fiscales.
- Pour les PME, l'État a réduit les obligations d'établissement de rapports annuels, qui comportent un grand nombre de règles complexes.

Aux **Pays-Bas**, pour alléger la charge des PME, les autorités ont décidé de réduire la taille de l'échantillon utilisé pour les tests ponctuels des questionnaires de l'Office national de statistique. De façon plus générale, le ministère des Affaires économiques a décidé d'exploiter davantage les sources de données existantes – notamment celles des autorités fiscales – pour établir les statistiques du marché du travail, les statistiques annuelles et les statistiques à court terme. Cela signifie que les entreprises n'auront plus autant de questionnaires à remplir.

### **Réorienter les ressources au profit des services de conseil**

Mieux renseignées, les entreprises passeraient moins de temps pour comprendre les réglementations et obligations déclaratives, ce qui réduirait d'autant la charge administrative qu'elles ont à supporter. Bien que dans leur majorité, les organismes de réglementation des pays de l'OCDE délivrent une forme ou une autre de conseil, de nombreux pays conviendraient qu'il est nécessaire d'allouer à ces services davantage de ressources. En général, les entreprises connaissent mal la réglementation, et rares sont les organismes réglementaires qui communiquent leurs exigences aux entreprises sous une forme simple et efficace. Les entreprises devraient avoir le moyen de savoir rapidement quelles réglementations s'appliquent à leur cas, ce qu'elles doivent faire pour s'y conformer et comment s'acquitter de leurs obligations avec le meilleur rapport coût-efficacité. Certains pays ont pris des mesures spécifiques pour renforcer les services de conseil des instances réglementaires, notamment ceux destinés aux PME, qui n'ont ni le personnel ni le temps nécessaires pour se tenir informées des changements des exigences légales.

- **Royaume-Uni** : comme cela transparaît dans le budget 2005, le gouvernement entend amener les instances réglementaires à consacrer davantage de ressources à la fourniture de conseils complets aux entreprises et à déployer davantage d'efforts pour aider les entreprises à comprendre et respecter les réglementations de façon économique et aisée, ainsi que le recommande le *Hampton Review*. La mise en application de cette recommandation implique aussi qu'à l'avenir, les formulaires seront plus courts, plus simples, rédigés en anglais courant et axés sur les pratiques des entreprises.
- Aux **États-Unis**, la loi sur la réduction de la paperasserie pour les petites entreprises (Small Business Paperwork Relief Act, 2002) traite des charges imposées aux petites entreprises par les exigences des réglementations et des documents administratifs fédéraux. Cette loi comporte des mesures visant à alléger les coûts de conformité pour les PME, notamment en leur permettant d'accéder plus facilement aux informations sur ces questions. Elle impose à toutes les agences fédérales d'établir un point de contact spécifique à l'attention des petites entreprises; l'OMB devrait publier chaque année, en consultation avec la SBA, une liste des ressources d'aide au respect des réglementations accessibles aux petites entreprises.

### **Mise en œuvre échelonnée des réglementations**

Une autre possibilité, pour alléger la charge imposée par le respect des réglementations, consiste à prévenir les entreprises de l'entrée en vigueur de nouvelles mesures légales ou réglementaires suffisamment de temps à l'avance. Les autorités peuvent aider les entreprises à anticiper les changements de réglementation en fixant une date d'entrée en vigueur unique pour toutes les mesures réglementaires. Elles peuvent également laisser aux entreprises un délai suffisamment long pour leur permettre d'identifier les moyens les plus efficaces par rapport à leur coût de se mettre en conformité avec les nouvelles réglementations. Des pays comme les **Pays-Bas** et le **Royaume-Uni** ont mis en œuvre de telles approches, en s'employant à améliorer la prévisibilité des nouvelles mesures réglementaires.

- *Dates d'entrée en vigueur uniques* : les autorités britanniques ont lancé une initiative invitant l'ensemble des services administratifs à adopter et respecter des dates d'entrée en vigueur communes. Cela signifie que les réglementations nouvelles ou modifiées entreront en vigueur un ou deux jours précis dans l'année. Les Pays-Bas sont en train d'adopter le même principe.
- *Délai d'adaptation avant l'entrée en vigueur des nouvelles réglementations* : les Pays-Bas ont décidé de ménager un long délai entre l'annonce de l'introduction d'une nouvelle loi et son entrée en vigueur. Au Royaume-Uni, les directives recommandent de laisser aux entreprises un délai d'adaptation de 12 semaines avant l'entrée en vigueur des réglementations.

## Conclusions

Les pays de l'OCDE continuent d'utiliser un grand nombre d'outils de simplification administrative traditionnels, tels que les guichets uniques et la refonte des processus, pour réduire les charges administratives. L'innovation, ces dernières années, a résidé dans une utilisation plus intensive de la technologie pour faciliter ce processus. L'application des outils de simplification repose dans une mesure croissante sur les systèmes de fourniture électronique ou basés sur le web, plutôt que sur la création de structures physiques (par exemple, des guichets physiques où les particuliers et les entreprises peuvent interagir avec l'administration).

Cette tendance soulève la question de la coordination entre les ministères et l'administration et laisse entrevoir la possibilité de multiplier les liens entre les services d'administration électronique et, à terme, de proposer un point d'accès unique pour l'ensemble de l'administration publique. Par ailleurs, des problèmes de compatibilité multi-niveaux persistent. Un grand nombre d'outils et de programmes élaborés par les pays membres se concentrent sur la réduction des charges administratives imposées par l'administration centrale. Or, les pays accordent une attention croissante aux charges imposées par les échelons administratifs infranationaux, ce qui les pousse à adapter et utiliser à ces échelons des outils de simplification qui ont été conçus et expérimentés au niveau central.

Malgré tout, les autorités ne s'en remettent pas uniquement aux technologies électroniques pour réduire les charges administratives. La refonte des processus, y compris la simplification des procédures d'autorisation, reste un outil de réduction de la charge important dans les pays membres – même si, encore une fois, l'accent est souvent mis sur l'administration centrale alors que l'on pourrait faire davantage pour réduire les charges aux niveaux inférieurs. Faciliter le respect des réglementations est un autre moyen important de réduire les charges administratives, en particulier pour les entreprises. Les innovations dans ce domaine incluent l'adoption d'approches fondées sur le risque visant à réduire le nombre d'inspections ou les exigences déclaratives injustifiées; la modification des seuils pour réduire la charge imposée aux petites et moyennes entreprises; le renforcement des services de conseil aux entreprises sur les moyens de réduire la charge au minimum et l'entrée en vigueur progressive des réglementations.

## Notes

1. Dans ce contexte, les TIC sont perçues essentiellement comme un moyen de simplifier les démarches administratives et de réduire les charges. Ce concept est plus étroit que celui d'administration électronique.

2. Les plans d'administration électronique sont des stratégies globales visant l'application stratégique et coordonnée des principales technologies informatiques dans l'ensemble de l'appareil administratif. En général, ces plans comportent les objectifs fondamentaux suivants : 1) être davantage à l'écoute du client en lui permettant d'accéder plus facilement aux administrations publiques via l'Internet; 2) moderniser le fonctionnement du secteur de l'État en se servant des services en ligne pour améliorer l'efficacité et les performances; 3) accroître la rapidité et l'efficacité des communications entre les administrations (au moyen de connexions Intranet sécurisées par exemple).
3. Commission européenne (2005), « Online availability of Europe's public services », cinquième rapport, mars.
4. Voir OCDE (2005), *Études de l'OCDE sur l'administration électronique : Vers une meilleure administration*, Paris.
5. *BundOnline 2005* est une initiative à grande échelle qui a consisté à mettre en ligne tous les services pouvant être fournis par Internet. Grâce à cette initiative, ce sont environ 400 services qui sont maintenant disponibles en ligne, de la demande de pension à la fourniture des statistiques obligatoires par les entreprises.
6. Pour exercer le maximum d'influence, les normes doivent être libres d'accès et libres d'utilisation.
7. C'est dans les domaines de la comptabilité annuelle, de la fiscalité et des statistiques économiques que les charges administratives sont les plus lourdes d'après ce qu'ont pu observer les autorités publiques.
8. Pour de plus amples informations, on pourra se référer aux recherches effectuées par l'OCDE sur l'effet transformateur du partage, de la réutilisation et de la gestion des données dans le cadre de ses travaux sur l'administration électronique. Dans le contexte de son programme de travail 2006, l'Organisation identifie une série d'études de cas sur les solutions de partage des données.
9. Pour plus d'informations sur la simplification des procédures d'autorisation et l'introduction de délais limites, voir OCDE (2003), *Éliminer la paperasserie. La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*.
10. La défense nationale, l'exécution de la loi, l'immigration, la justice, la finance, la santé et la sécurité publiques, la sauvegarde du patrimoine culturel ou national et l'environnement, ainsi que les instruments requis la législation de l'UE.
11. Parce que leurs activités sont sans danger ou qu'elles sont dotées de systèmes de gestion des risques adéquats.
12. Recommandations du rapport de 2004 intitulé « La réglementation intelligente : une stratégie réglementaire pour le Canada ».

## *Chapitre 3*

### **Cadres institutionnels**

## Introduction

Les cadres institutionnels ou organisationnels utilisés par les pays pour atteindre leurs objectifs de simplification administrative sont très variables. Ces différences reflètent, au moins en partie, la diversité des structures politiques et administratives en place. Par ailleurs, les dispositifs institutionnels sont indissociables des objectifs assignés à la simplification administrative – par exemple, le fait que la simplification soit limitée à des domaines particuliers ou qu'elle s'inscrive dans un programme de qualité réglementaire plus large aura une influence sur les structures institutionnelles.

Les cadres institutionnels ou organisationnels peuvent s'articuler autour de différents types d'organisme :

- *Organismes à vocation unique* – entités dont la seule mission est de promouvoir un élément spécifique de la simplification, par exemple, la rédaction des formulaires dans un langage simple ou la réduction de la charge pour des groupes spécifiques tels que les petites entreprises.
- *Agences de simplification administrative* – entités spécifiques chargées de promouvoir la simplification administrative dans toute l'administration.
- *Agences de réforme de la réglementation* – entités dont les compétences ne se limitent pas à la simplification administrative mais englobent des questions plus générales de qualité réglementaire.
- *Commissions externes* – commissions spécialisées mises en place par l'État et habituellement composées d'une majorité de représentants non gouvernementaux, dont la fonction est de mener à bien et coordonner, promouvoir, proposer ou mettre en œuvre la simplification administrative.

Ces structures ne sont pas nécessairement exhaustives et ne s'excluent pas mutuellement. Dans de nombreux pays, la simplification administrative relève de plusieurs structures institutionnelles. Par ailleurs, l'importance accordée aux différents éléments de la simplification peut évoluer au fil du temps.

La coordination multi-niveaux entre les juridictions ou entre les échelons de l'administration est, elle aussi, un objectif de plus en plus important des initiatives de simplification. Des dispositifs institutionnels adéquats doivent être mis en place pour garantir une application efficace et cohérente des mesures de simplification dans toutes les juridictions.

## Organismes à vocation unique

Les organismes à vocation unique se concentrent sur la promotion d'un aspect particulier de la simplification administrative ou sur les problèmes rencontrés par des secteurs particuliers, par exemple les petites et moyennes entreprises.

Un grand nombre d'organismes à vocation unique se focalisent sur les petites entreprises, reconnaissant qu'elles se heurtent à des problèmes particuliers. Parmi eux, citons les exemples suivants :

- Aux **États-Unis**, la *Small Business Administration (SBA)* a été établie en 1953 pour aider les petites entreprises et répondre à leurs besoins spécifiques. Au sein de la SBA, l'*Office of Advocacy* (service de défense des petites entreprises) est chargé de réfléchir à des propositions de réglementations, de lois ou d'autres mesures pour favoriser le développement et la croissance des petites entreprises. Ce service vérifie par ailleurs la conformité des agences fédérales à la loi sur la souplesse réglementaire (*Regulatory Flexibility Act*), qui les oblige à analyser l'impact des propositions de réglementations sur les petites entreprises. Chaque année, l'*Office of Advocacy* rend compte au Congrès de la mesure dans laquelle ces exigences sont respectées par les agences.
- En **Australie**, l'*Office of Small Business*, qui relève du ministère de l'Industrie, du Tourisme et des Ressources, sert de point focal pour l'élaboration des politiques liées aux petites entreprises et la prise en compte de leurs problèmes au sein du gouvernement. La réduction de la charge réglementaire est l'un des éléments centraux du programme d'action du gouvernement australien pour les petites entreprises.

D'autres organismes à vocation unique cherchent à simplifier et améliorer l'accès à la législation en promouvant l'utilisation d'un langage simple dans les formulaires. Enfin, la promotion de l'administration électronique et des moyens électroniques de mise en conformité et d'accès aux réglementations publiques est un autre objectif fréquent de ces organismes à vocation unique.

En **France**, par exemple, l'Agence pour le développement de l'administration électronique a été créée en 2003 dans le but de préparer un plan stratégique et un programme d'action pour la période 2003-2007 et de piloter leur mise en œuvre. Ses attributions ont été reprises, fin 2005, par la direction générale de la modernisation de l'État. Le travail de l'agence a débouché, entre autres, sur le lancement en 2004 du programme Adèle, un plan d'action en faveur de l'administration électronique courant jusqu'en 2007, qui permet notamment aux particuliers, aux fonctionnaires, aux entreprises et aux collectivités locales d'accéder à un large éventail de services en ligne.

## Agences de simplification administrative

Les agences de simplification administrative encouragent la simplification à tous les niveaux de l'administration. Ces agences, actuellement en place dans un petit nombre de pays, peuvent promouvoir la simplification administrative auprès de l'ensemble des parties prenantes, y compris les entreprises et les particuliers.

L'un des meilleurs exemples de ce type d'organisme est l'*Agence pour la simplification administrative* (ASA) en **Belgique**. Créée en 1998 au sein du Service public fédéral Chancellerie du Premier ministre, l'ASA est une agence indépendante dotée d'un comité d'orientation où siègent des représentants des entreprises, des syndicats et de la fonction publique. Grâce à son statut, elle jouit d'une autonomie substantielle pour mener ses activités. Ses compétences incluent :

- La mise en œuvre de projets de simplification dans l'ensemble de l'administration.
- La coordination administrative de la politique de simplification.
- La reddition de comptes au gouvernement, au Parlement et aux parties prenantes.
- L'élaboration d'outils de mesure des charges administratives.

Entre autres initiatives importantes récentes, l'ASA a mis au point et introduit en 2004 le Test Kafka, un outil *ex ante* qui évalue l'impact potentiel des nouveaux projets de réglementation sur les charges administratives avant qu'ils ne soient soumis à l'examen du Conseil des ministres.

Aux **Pays-Bas**, l'*Unité de projet interministériel pour les charges administratives* (IPAL) a été établie au sein du ministère des Finances dans le but de coordonner la mesure des charges administratives et du degré d'avancement vers la réalisation des objectifs de réduction de la charge fixés par le gouvernement. Composée d'une équipe d'experts issus de différents services, l'IPAL coordonne le programme en coopération avec le ministère des Affaires économiques.

## Agences de réforme de la réglementation

Les agences de réforme de la réglementation, dont les compétences dépassent le cadre de la simplification administrative, sont plus nombreuses dans les pays de l'OCDE. D'après les réponses fournies à une enquête de l'Organisation, dans 18 pays, l'organisme chargé de coordonner la politique de simplification administrative nationale est également responsable de la surveillance réglementaire ou de la promotion d'autres aspects de la qualité réglementaire, tels que l'AIR et les procédures de consultation.

Dans de nombreux pays, ces agences existent d'assez longue date et ont joué un rôle important dans les programmes nationaux de simplification administrative et de réforme de la réglementation. Par exemple :

- En **Australie**, l'*Office of Regulation Review*, en place depuis 1998, est chargé de promouvoir les objectifs d'efficacité et d'efficience de la législation et des réglementations fixés par le gouvernement australien, en adoptant une perspective couvrant l'ensemble de l'économie.
- Aux **États-Unis**, l'*Office of Information and Regulatory Affairs* a été établi au sein de l'OMB en 1980.
- En **Nouvelle-Zélande**, la *Regulatory Policy Unit*, établie au sein du ministère du Développement économique, est chargée d'examiner les analyses d'impact de la réglementation (Regulatory impact statements) et les analyses des coûts de conformité pour les entreprises (Compliance cost statements). Elle s'occupe de questions liées à la qualité des réglementations et joue un rôle moteur dans l'amélioration des capacités des différentes administrations à élaborer des réglementations de qualité.

Dans d'autres pays, le rôle et la structure de ces organismes continuent d'évoluer. Au **Royaume-Uni** par exemple, une nouvelle unité a été créée au sein du Cabinet Office (Cabinet du Premier ministre) en mai 2005. Dirigée par un président exécutif recruté hors du gouvernement central et dotée d'un conseil de gestion accueillant des représentants du secteur privé, cette unité, le *Better Regulation Executive* (BRE), a pour mission de mener à bien le programme gouvernemental d'amélioration de la réglementation et de mettre en œuvre l'engagement du gouvernement à :

- Ne recourir à la réglementation que lorsqu'elle est nécessaire.
- Fixer des cibles rigoureuses en termes de réduction des coûts d'administration des réglementations.
- Rationaliser les dispositifs d'inspection et de mise en application pour les entreprises et le secteur public.

En outre, le BRE poursuivra les travaux entamés par la *Regulatory Impact Unit* (RIU), à savoir, entre autres :

- Examiner scrupuleusement les nouvelles mesures proposées par les ministères et instances réglementaires.
- Accélérer le processus législatif pour faciliter l'adoption de mesures de déréglementation approfondie dans les ministères.
- Travailler de conserve avec les ministères, en vue de l'adoption de mesures de déréglementation approfondie.
- Faire progresser la cause de l'amélioration de la réglementation en Europe.

En **Corée**, le Comité de réforme de la réglementation (*Regulatory Reform Committee*, RCC), établi en 1997 au sein du Cabinet du Premier ministre, est composé de membres des secteurs privé et public. Ses responsabilités et prérogatives sont très étendues, puisqu'elles incluent la préparation de plans de réforme annuels, la consultation des parties prenantes et du public et l'examen des documents d'AIR préparés par les ministères. Cet organisme est également chargé de :

- Passer en revue les réglementations existantes et établir et mettre en œuvre un plan complet d'amélioration de la réglementation.
- Contrôler et évaluer les progrès accomplis par les agences administratives à différents niveaux au regard de l'amélioration réglementaire.

Pour faciliter le travail du RCC et pouvoir se concentrer sur l'ensemble complet des réglementations qui affectent une activité ou un secteur particulier, le gouvernement coréen a établi en août 2004 un Groupe de travail sur la réforme de la réglementation (*Regulatory Reform Task Force*, RRTF), qui relève lui aussi du Cabinet du Premier ministre. Sa mission est de faciliter la réforme non pas tant de réglementations isolées que de « paquets » de réglementations faisant intervenir plusieurs ministères.

La RRTF s'est concentré sur les « paquets réglementaires » appliqués dans 45 domaines stratégiques, y compris la construction de terrains de golf, le transport maritime, les règlements administratifs internes et la réglementation en matière de formation professionnelle. En juillet 2006, il avait élaboré 1 421 plans d'amélioration détaillés portant sur ces 45 domaines.

## Commissions externes

Il existe dans les pays de l'OCDE un grand nombre de commissions et groupes de travail externes qui se consacrent aux questions de simplification administrative. Ces structures peuvent tirer parti du savoir-faire d'acteurs extérieurs à l'administration et assurer une visibilité élevée aux activités de simplification. La mise en place de nouveaux groupes de travail et commissions représente peut-être la composante la plus dynamique de l'évolution du cadre institutionnel de la simplification administrative depuis la publication du rapport de 2003.

Les commissions et groupes de travail externes peuvent être permanents ou temporaires; on trouve dans les pays de l'OCDE des exemples récents des deux types de structure.

### Commissions permanentes

Au Royaume-Uni, la *Better Regulation Taskforce* (BRTF) a été établie en 1997, puis transformée en *Better Regulation Commission* (BRC) en janvier 2006. L'une des raisons de ce changement de statut réside dans la volonté du gouvernement

britannique d'afficher son engagement durable en faveur de la simplification administrative et de la mise en œuvre de la réforme réglementaire.

La BRC, tout comme l'ancienne BRTF, est un organe consultatif indépendant qui dépend du Cabinet Office. Elle siègera aux côtés du BRE et fournira au gouvernement des conseils reflétant l'opinion des entreprises et autres parties prenantes quant aux nouvelles propositions de réglementation et aux performances réglementaires globales de l'administration. Le gouvernement compte sur la BRC pour travailler avec les organisations professionnelles, afin qu'ensemble elles lui soumettent leurs propositions de simplification réglementaire et administrative. La BRC poursuivra les travaux entrepris par la BRTF et prendra en charge de nouvelles responsabilités pour assurer le suivi des réformes en chantier.

La Commission aura les missions suivantes :

- Obtenir des ministères et des instances réglementaires qu'ils veillent à ce que la réglementation et sa mise en application respectent les cinq Principes de la bonne réglementation (*Principles of Good Regulation*) – proportionnalité, responsabilité, cohérence, transparence et ciblage.
- Passer au crible les plans des ministères et instances réglementaires dans le but de réduire les charges administratives.
- Examiner attentivement les progrès accomplis par les ministères et instances réglementaires sur le plan de la réduction des charges réglementaires en général, notamment par le biais de la déréglementation et de l'adoption de mesures de substitution.
- Étudier des questions réglementaires et stratégiques spécifiques et publier des rapports indépendants formulant des recommandations à l'attention du gouvernement, auxquelles ce dernier devra répondre dans un délai de 60 jours.
- Travailler avec les entreprises et d'autres parties prenantes externes des États membres de l'UE, ainsi qu'avec les institutions de l'UE, pour appuyer l'initiative des « six Présidences » sur l'amélioration de la réglementation en Europe.

Les pays membres se sont récemment dotés de divers autres comités permanents, organes consultatifs et groupes de travail contribuant à la simplification administrative :

- En 2003, la **France** a institué un *Conseil d'orientation de la simplification administrative* en remplacement de la *Commission pour les simplifications administratives*. Les attributions de cette nouvelle entité, composée principalement de parlementaires et de représentants des collectivités locales, consistent à :
  - ❖ Donner un avis sur le programme annuel de simplification des formalités et des procédures administratives préparé par chaque ministre.

- ❖ Donner un avis au Premier ministre sur le rapport annuel adressé au Parlement.
- ❖ Donner un avis aux ministres, à leur demande, sur les mesures de simplification qu'ils envisagent d'adopter.
- ❖ Produire chaque année un rapport rendu public.
- En 2004, la **Grèce** s'est dotée d'un nouvel organe consultatif, le *Comité central de simplification des procédures*, dont les fonctions consistent à planifier, mettre en œuvre et suivre les initiatives de simplification, réformer les structures organisationnelles en soutien aux efforts de simplification, et évaluer les résultats du programme de simplification.
- En 2005, le **Canada** a établi le *Comité consultatif sur l'allègement du fardeau de la paperasserie* (CCAFP), composé de 14 membres qui représentent les secteurs public et privé, notamment des propriétaires de petites entreprises, des associations du milieu des affaires, ainsi que des ministères et organismes gouvernementaux. Le CCAFP a été chargé d'identifier des initiatives concrètes pour réduire le fardeau administratif pesant sur les entreprises et de suivre les progrès accomplis par le gouvernement dans ce domaine. Il évaluera les coûts administratifs associés aux réglementations les plus lourdes en s'appuyant sur les résultats de l'enquête de Statistique Canada sur la mise en conformité à la réglementation.

### **Groupes de travail temporaire ou ad hoc**

Les groupes de travail ou commissions d'enquête temporaires peuvent se focaliser sur des questions particulières, et bien souvent, l'une des exigences fondamentales de leur mandat est d'enquêter et présenter leurs conclusions rapidement. Parce qu'ils bénéficient d'un soutien politique solide, ces organes ont généralement la garantie d'accéder aux informations et ressources qui leur sont nécessaires pour mener à bien leur tâche. Ils ont également un rôle important à jouer en identifiant les problèmes et en les portant à l'attention des décideurs et du public.

Aux **Pays-Bas**, le *Conseil consultatif pour l'examen des coûts administratifs* (ACTAL) a été institué en 2000 pour superviser les programmes ministériels de simplification administrative et de réduction des charges. Doté d'un conseil de trois membres et d'un secrétariat d'appui, cet organe indépendant devait, à l'origine, avoir une durée de vie de trois ans et cesser ses activités en 2003. Il a néanmoins poursuivi ses travaux et a même vu ses attributions étendues par le gouvernement néerlandais. Ainsi, depuis 2005, son mandat inclut l'examen des charges administratives qu'imposent les lois et réglementations proposées ou existantes aux particuliers. L'ACTAL examine par ailleurs les possibilités de réduire les charges administratives dans les différents secteurs de l'administration. En 2006, son mandat a été prorogé jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2009<sup>1</sup>.

Pour faire avancer son programme d'action en matière de simplification, **l'Australie** a eu largement recours aux groupes de travail temporaires. En 1996, le gouvernement australien a établi la *Small Business Deregulation Taskforce*, qui le conseille sur les moyens de réduire les charges administratives supportées par les petites entreprises. Plus récemment, le gouvernement australien a adopté un modèle similaire pour examiner les charges réglementaires plus générales imposées aux entreprises (voir encadré 3.1).

Le **Canada** a lui aussi fait appel aux services de commissions consultatives externes pour alimenter son programme de simplification et de qualité réglementaire. En 2003, le gouvernement canadien a établi le *Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente* (CCERI), qu'il a investi d'un mandat assez large consistant à proposer une stratégie de réglementation pour le Canada au XXI<sup>e</sup> siècle. L'un des objectifs stratégiques du CCERI était de réduire les charges administratives pesant sur les entreprises et les particuliers. Le comité a présenté son rapport au Premier ministre en septembre 2004.

### Encadré 3.1. **Australie : Groupe de travail sur la réduction des charges réglementaires imposées aux entreprises**

En octobre 2005, le Premier ministre et le ministre du Trésor australiens ont établi conjointement un groupe de travail temporaire chargé d'identifier et recommander des mesures pour améliorer les réglementations publiques australiennes qui sont « inutilement lourdes, complexes, redondantes ou font double emploi avec les réglementations émanant d'autres juridictions ». Le groupe de travail était composé de quatre membres ayant une expérience étendue de la fonction publique, des affaires économiques, du droit et des petites entreprises et bénéficiait de l'appui d'un secrétariat regroupant des collaborateurs des différents ministères concernés.

Le gouvernement lui ayant demandé de lui présenter son rapport pour le 31 janvier 2006, le groupe de travail a disposé d'un temps relativement court pour exécuter sa mission. Il a mené de vastes consultations auprès des entreprises, des agences gouvernementales et d'autres parties prenantes et sollicité des propositions écrites, pour lesquelles il a reçu plus de 150 réponses d'un large éventail de parties prenantes.

Dans son rapport final au gouvernement, le groupe de travail a formulé 178 recommandations. Conscient que tous les changements proposés ne pouvaient pas être mis en œuvre immédiatement, il a identifié un certain nombre de domaines prioritaires pour la réforme réglementaire, privilégiant ceux qui sont susceptibles d'imposer un fardeau significatif aux entreprises

### Encadré 3.1. **Australie : Groupe de travail sur la réduction des charges réglementaires imposées aux entreprises** (suite)

individuelles ou d'affecter un nombre significatif d'entreprises. Ces domaines de réforme prioritaires étaient les suivants :

- *Couverture réglementaire excessive* (y compris la « dérive réglementaire ») – il s'agit des réglementations qui affectent plus d'entreprises que prévu initialement ou dont la couverture s'est étendue en raison de l'érosion de la valeur réelle des seuils sous l'effet de l'inflation.
- *Chevauchement et incohérence des exigences réglementaires* – au sein de l'appareil administratif et entre les juridictions.
- *Réglementations redondantes ou qui ne répondent pas à une réelle intention des pouvoirs publics* – réglementations mal conçues ou qui sont devenues redondantes parce que les circonstances ont changé depuis leur introduction.
- *Fardeau excessif des obligations de notification et d'enregistrement* – obligation faite aux entreprises de fournir des informations similaires à différents services de l'administration, ou exigences excessives ou inutiles.
- *Variations des définitions et des obligations de notification* – qui sont sources de confusion et de paperasseries supplémentaires pour les entreprises.

Pour chacun de ces domaines prioritaires, le groupe de travail a identifié un ensemble de mesures spécifiques qui permettrait au gouvernement de réduire le fardeau réglementaire pesant sur les entreprises. Il a par ailleurs identifié les domaines à privilégier pour les examens futurs. Limité par le temps, le groupe de travail n'a pas pu formuler lui-même de recommandations spécifiques.

Source : Banks (2006); Regulation Taskforce (2006).

## Coordination multiniveaux

Les pays de l'OCDE sont de plus en plus convaincus de la nécessité de promouvoir la simplification administrative et la qualité réglementaire à tous les niveaux de gouvernement, ce qui peut recouvrir les échelons inférieurs de l'administration d'un même pays, mais aussi les administrations de pays différents – dans le contexte de l'Union européenne par exemple.

En **Australie**, il existe dans la plupart des états un organisme chargé de la qualité ou de la surveillance réglementaire qui reflète généralement les rôles entrepris par l'*Office of regulation review* au niveau national. Dans l'état de Victoria par exemple, cette fonction incombe à la *Victorian competition and efficiency commission*, créée en juillet 2004, qui a intégré à son champ d'activité

les travaux précédemment menés par l'*Office of regulation reform* du gouvernement de Victoria. Ces organismes supervisent les questions de réglementation et de simplification, qui relèvent de la responsabilité exclusive de l'état concerné.

Les initiatives de réforme et de simplification sont néanmoins coordonnées entre les états, par l'intermédiaire du *Council of Australian Governments (COAG)*, principal organe de coordination intergouvernementale en Australie composé du Premier ministre, des Premiers ministres des états, des ministres en chef des territoires et du président de l'*Australian local government association*. Le rôle du COAG est d'assurer la mise en chantier, l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des réformes qui revêtent une importance nationale et nécessitent une coopération entre les gouvernements australiens – ce qui englobe certains aspects de la réforme de la réglementation et de la simplification administrative.

Au **Canada**, le *Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la réforme de la réglementation* a été créé pour jeter les bases d'une approche commune de la réforme de la réglementation. Il s'emploie notamment à élaborer des principes de réglementation communs, à instituer une approche uniforme des études d'impact de la réglementation et à mettre en commun les pratiques exemplaires. Son objectif est d'accroître la capacité des gouvernements à élaborer des réglementations de qualité et d'encourager la coopération entre les juridictions en matière de réglementation.

La coordination peut aussi être transnationale. À l'échelle de l'**Union européenne**, la Commission européenne joue un rôle essentiel de promotion de la simplification auprès des États membres de l'Union. En 2003, elle a lancé un ensemble de mesures visant à réduire le volume des *acquis* communautaires, améliorer l'accès à la législation et simplifier la législation existante. Dans le cadre de ces initiatives de simplification, la Commission a élaboré un programme continu de simplification<sup>2</sup>.

Ce processus n'est pas mis en œuvre de manière isolée par la Commission elle-même, mais appliqué dans le respect de l'Accord interinstitutionnel sur une meilleure législation qui relie le Parlement, le Conseil et la Commission. Cet accord définit une stratégie globale pour améliorer l'élaboration des lois au sein de l'UE. Par ailleurs, le programme de simplification implique d'amples consultations auprès des États membres de l'UE.

## Conclusions

Les différentes formes de structures organisationnelles utilisées par les pays de l'OCDE pour promouvoir et mettre en œuvre la simplification administrative, recensées dans le rapport de 2003, continuent d'avoir cours. Il n'existe pas de modèle unique adapté à la situation de tous les pays :

dispositif institutionnel choisi dépend des structures politiques et juridiques du pays et des objectifs et priorités de son gouvernement.

Néanmoins, plusieurs tendances se dessinent depuis quelques années et donnent une idée de la direction dans laquelle s'oriente l'organisation des activités de simplification administrative :

- La simplification administrative relève de plus en plus souvent de la responsabilité de l'agence ou de l'organisation en charge de la qualité réglementaire en général (organisme qui doit aussi, le plus souvent, veiller à la qualité des analyses d'impact de la réglementation effectuées par les ministères et instances de réglementation).
- Les commissions et groupes de travail externes, permanents ou *ad hoc*, contribuent dans une mesure importante à maintenir l'élan de la simplification administrative. Ces structures témoignent du soutien politique massif apporté aux initiatives de simplification dans de nombreux pays et parviennent souvent à formuler des propositions et des recommandations concrètes dans un délai relativement court.
- Les initiatives multi-niveaux, qui peuvent concerner les différents niveaux de gouvernement d'un pays ou plusieurs pays, comme c'est le cas dans l'UE, revêtent une importance croissante. Cette tendance traduit le caractère nécessaire de la simplification administrative (et de la qualité réglementaire) dans toutes les juridictions.

### Notes

1. ACTAL 2006, Annual Report 2005, La Haye, Pays-Bas, disponible à l'adresse [www.actal.nl](http://www.actal.nl).
2. COM(2003)71, « Updating and Simplifying the Community Acquis ».

## **Conclusions et orientations futures**

## Conclusions

La simplification administrative et la réduction des charges administratives imposées par les réglementations aux entreprises, aux particuliers et autres membres de la communauté constituent à l'évidence un enjeu majeur pour les pays membres de l'OCDE. Le rapport de 2003 intitulé *Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, qui passait en revue les outils administratifs utilisés par différents pays, a livré en son temps un éclairage utile sur ces questions. Toutefois, comme le montre la série d'exemples et d'expériences examinés dans ce rapport, la simplification administrative est un domaine qui a connu des mutations rapides depuis 2003.

Les pays membres de l'OCDE ont connu des expériences variables en matière de simplification administrative, ce qui n'est pas anormal eu égard à la diversité de leurs systèmes de gouvernement, de leurs priorités et des niveaux d'avancement de leurs politiques réglementaires et de réduction de la charge. L'examen des politiques de simplification administrative et de réduction de la charge mises en œuvre dans les pays couverts par cette étude révèle néanmoins quelques tendances générales.

Constat majeur de l'étude, la simplification administrative est de plus en plus souvent intégrée aux systèmes de qualité réglementaire généraux des pays. Par le passé, les activités de simplification avaient souvent un caractère *ad hoc* ou une dimension sectorielle. Dans la majorité des pays couverts par l'étude, elles s'inscrivent désormais dans une démarche générale de réduction des charges qui s'applique à tous les secteurs de l'administration. Corollaire important de cette tendance, la simplification est de plus en plus intégrée au processus d'élaboration des politiques. Les pays s'efforcent tout à la fois de réduire les charges *ex ante* et *ex post*, même si l'importance relative accordée à l'évaluation *ex ante* et à l'évaluation *ex post* des charges varie entre les pays.

Aujourd'hui, les programmes de réduction de la charge d'un grand nombre de pays accordent une place importante à la mesure. Les efforts de mesure (et, consécutivement, de réduction des charges) se concentrent essentiellement sur les entreprises, une attention particulière étant souvent portée aux PME. Cela étant, le champ de la mesure et de la réduction des charges s'étend progressivement à d'autres secteurs, tels que les particuliers et le secteur à but non lucratif. Les techniques de mesure employées sont plus ou moins élaborées selon les pays mais, à l'évidence, elles sont dans leur ensemble de plus en plus sophistiquées et précises et permettent d'examiner les sources de charges

administratives de façon très détaillée. Les informations obtenues servent à la fois à cibler les programmes de réduction des charges et à suivre les progrès accomplis dans le temps.

S'agissant des outils employés pour mettre en œuvre les stratégies de simplification, l'utilisation des systèmes électroniques ou basés sur le web, en soutien aux outils traditionnels tels que les guichets uniques, est une tendance qui se confirme. Ces supports sont de plus en plus propices à des approches couvrant l'ensemble de l'administration. Les mesures de simplification des procédures d'autorisation – en particulier pour les entreprises – restent également un élément important des programmes de réduction des charges de nombreux pays.

Les innovations ont peut-être été moins nombreuses en ce qui concerne les structures institutionnelles ou organisationnelles qui encadrent la simplification administrative. Les institutions et organisations du type de celles décrites dans le rapport de 2003 continuent d'être utilisées. Il est à noter, cependant, que la simplification administrative relève de plus en plus fréquemment de la responsabilité de l'organisme en charge de la qualité réglementaire générale, et bien souvent, il s'agit de l'organisme qui supervise la conduite et l'évaluation des analyses d'impact des réglementations. Cette tendance vient corroborer l'idée selon laquelle la simplification administrative, loin d'être un exercice indépendant isolé du reste de l'action publique, est de plus en plus intégrée aux objectifs de qualité réglementaire généraux des gouvernements.

Dans de nombreux pays, les commissions et groupes de travail externes restent cruciaux : ils contribuent dans une large mesure à maintenir l'élan des réformes et témoignent du soutien politique élevé accordé aux programmes de simplification. Ces structures ont été amplement utilisées par le passé, et au vu des tendances observées dans les pays de l'OCDE ces dernières années, elles devraient continuer à l'être à l'avenir.

## **Orientations futures**

Cette section se propose de tirer les implications des tendances et conclusions mises en évidence dans la section précédente – à considérer que celles-ci restent valables dans les temps à venir.

On peut tabler sur une intégration de plus en plus poussée des programmes de simplification administrative et de réduction de la charge au sein du système général de qualité réglementaire. Cela signifie que dans de nombreux pays, l'élaboration des programmes de simplification administrative devrait suivre l'une ou l'autre des deux orientations suivantes :

- Il y a des chances pour que la simplification administrative soit moins perçue comme un objectif isolé, et davantage comme un outil ou un but au service de l'objectif plus général de qualité réglementaire. Il appartiendra à

chaque pays de déterminer comment répartir ses ressources entre la simplification et les autres composantes de la qualité réglementaire.

- Deuxième possibilité, la simplification administrative pourrait devenir synonyme de qualité réglementaire, et la qualité des réglementations pourrait se mesurer de plus en plus à leur faculté de minimiser les charges.

Chacune de ces orientations soulève des défis et des interrogations pour les gouvernements. Le problème clé sera peut-être de trouver le juste équilibre entre la simplification et la réduction des charges et d'autres aspects et outils de la qualité réglementaire. Cette question se posera avec une acuité particulière lorsque les gouvernements devront répartir leurs ressources (ressources financières, ressources humaines et capital et soutien politique) entre les différents programmes. Le risque existe que la simplification administrative détourne à son profit des ressources qui devraient bénéficier à d'autres réformes, parfois plus fondamentales et à même de générer des gains économiques et sociaux encore plus importants. Les programmes de simplification administrative ne sauraient se substituer à un programme de qualité réglementaire rigoureux. Quel volume de ressources faut-il consacrer à l'analyse d'impact des réglementations pour éviter dès le départ de créer des réglementations excessivement lourdes? Et, question connexe, quel volume de ressources faut-il consacrer à la réduction des charges imposées par le stock existant de réglementations?

Jusqu'à présent, les gouvernements ont opéré ces choix en fonction de leurs objectifs et des priorités nationales. Cependant, la question de la répartition des ressources entre la simplification et la qualité réglementaire devrait devenir de plus en plus impérieuse à l'avenir, un grand nombre des tendances observées dans ce document – y compris le perfectionnement croissant des techniques de mesure, la multiplication des consultations et le recours aux systèmes de fourniture électroniques – donnant à penser que le volume de ressources requis par les programmes de simplification administrative ira en augmentant. Il apparaît clairement que les pays privilégient de plus en plus les approches factuelles pour guider leurs programmes de simplification. L'étape suivante pourrait consister à adopter une approche factuelle plus large pour déterminer les degrés de priorité à accorder respectivement à la simplification et/ou aux autres objectifs de qualité réglementaire. Cette analyse des mérites comparés des différentes approches ne semble avoir été effectuée par aucun pays jusqu'à présent.

Les pouvoirs publics devront également réfléchir aux moyens d'intégrer les échelons inférieurs de l'administration dans leurs programmes de simplification administrative et de qualité réglementaire. Pour l'instant, les initiatives de simplification administrative se concentrent essentiellement sur les charges réglementaires imposées par l'administration centrale. Or, certaines

administrations infranationales font supporter aux entreprises et aux particuliers des charges et des exigences administratives considérables.

La simplification administrative contribue à faire évoluer la culture de l'administration vers une approche axée davantage sur le service aux entreprises et aux particuliers. Cette tendance profite aux usagers, à travers la réduction des charges administratives, mais aussi aux pouvoirs publics, car des réglementations de meilleure qualité et axées sur la notion de service renforcent la confiance des citoyens et des entreprises dans l'administration publique et son fonctionnement.



## Bibliographie

- Banks, G (2006), « Reducing the Regulatory Burden : the Way Forward », Conférence publique inaugurale, Monash Centre for Regulatory Studies, Melbourne, 17 mai, disponible à l'adresse : [www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au).
- Banque mondiale (2003), *Doing Business in 2004, Understanding Regulation*, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2006), *Doing Business in 2007, Comment réformer*, Washington, D.C.
- Commission européenne (2005), *Online availability of Europe's public services, report of the fifth measurement*, mars.
- Communication de la Commission (2002), *Plan d'action « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire »*, Bruxelles, juin.
- Communication de la Commission (2005), *Améliorer la réglementation en matière de croissance de l'emploi dans l'Union européenne*, Bruxelles, mars.
- Communication de la Commission (2005), *Mettre en œuvre le programme de Lisbonne : une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire*, Bruxelles, octobre.
- Communication de la Commission (2005), *Sur une méthode commune de l'UE pour l'évaluation des coûts administratifs imposés par la législation*, Bruxelles, octobre.
- Groupe Mandelkern sur une meilleure réglementation (2001), *Rapport définitif*, novembre.
- Interministerial working group on regulatory quality (2001), *Mandelkern report*.
- Ministère danois de l'Économie et de l'Industrie (2003), *International Study : Efforts to Reduce Administrative Burdens and Improve Business Regulation*, août.
- OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire*, Paris.
- OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2002), *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, Paris.
- OCDE (2003), *L'Administration électronique : un impératif*, Paris.
- OCDE (2003), *Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005), *Bilan de la réforme de la réglementation : une synthèse multidisciplinaire*, Paris.
- OCDE (2005), *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries, « Challenges for Developing Countries »*, Paris.
- OCDE (2005), *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, Paris.

- OCDE (2005), *Études de l'OCDE sur l'administration électronique : Vers une meilleure administration*, Paris.
- Philip Hampton (2005), *Reducing administrative burdens : effective inspection and enforcement*, UK Better Regulation Taskforce, mars.
- Présidence grecque du Conseil de l'Union européenne, groupe d'experts *ad hoc* sur une meilleure réglementation (2003), *Rapport sur les progrès de la mise en œuvre du Plan d'action sur une meilleure réglementation du rapport Mandelkern*, Athènes, mai.
- Regulation Taskforce (2006), « *Rethinking Regulation : Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business* », Rapport au Premier ministre et au ministre du Trésor, Canberra, janvier.

## ANNEXE 1

## Organes institutionnels chargés de la simplification administrative

	Organe chargé de la simplification administrative	Tâches de l'organe	L'organe coordonnant la simplification administrative est également chargé du suivi des réglementations, de l'AIR et de la consultation <sup>1</sup>
<b>Allemagne</b>	Secrétariat de la réduction de la bureaucratie du ministère fédéral de l'Intérieur (BMI)	Coordonne les projets de chaque ministère fédéral pour réduire la paperasserie	Oui
<b>Australie</b>	Office of Regulation Review (ORR), appartient à la Productivity Commission statutairement indépendante	Gère la procédure d'analyse d'impact des réglementations (AIR) et veille à ce que les objectifs réglementaires soient atteints avec un minimum d'impact négatif sur les entreprises et les consommateurs	Oui
	Office of Small Business (ministère de l'Industrie, du Tourisme et des Ressources)	Évalue les charges auxquelles les petites entreprises sont confrontées	
<b>Belgique</b>	Agence pour la simplification administrative (Chancellerie du Premier ministre)	Coordonne et met en œuvre des projets de simplification administrative	Non
<b>Canada</b>	Il n'existe aucun organe propre chargé de coordonner les politiques de simplification administrative. Les responsabilités sont réparties entre le Conseil privé et le ministère de l'Industrie	Le Conseil privé est chargé de veiller à ce que la politique réglementaire soit respectée. Le ministère de l'Industrie est chargé de l'initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie (IAFP)	Non

1. Réponses à l'enquête 2005 de l'OCDE sur la mesure de la charge administrative.

	Organe chargé de la simplification administrative	Tâches de l'organe	L'organe coordonnant la simplification administrative est également chargé du suivi des réglementations, de l'AIR et de la consultation <sup>1</sup>
<b>Corée</b>	Comité de réforme de la réglementation (RRC) et Bureau de la réforme de la réglementation (RRB), ministère de l'Administration du gouvernement et des Affaires intérieures (MOGAHA)	Le RRC conduit les politiques réglementaires du gouvernement et analyse les réglementations; le RRB met en œuvre la simplification des charges administratives et l'amélioration de la qualité de la réglementation. Le MOGAHA cherche à réduire les procédures s'appliquant aux citoyens et à améliorer la fourniture de services publics	Oui
<b>Danemark</b>	Division de l'amélioration de la réglementation (ministère des Finances)	Chargé de la coordination du plan d'action annuel de simplification réglementaire	Oui
<b>États-Unis</b>	Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) au sein de l'Office of Management and Budget (OMB)	L'OIRA est le bureau chargé d'examiner les évaluations des réglementations et les exigences de réduction de la paperasserie et des obligations de notification	Oui
<b>France</b>	Service de la qualité et de la simplification (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie)	Pilote les lois de simplification, coordonne la simplification des lois, procédures et formalités	Oui
<b>Grèce</b>	Division de la simplification des procédures administratives (ministère de l'Intérieur)	Simplification des procédures effectuées par les guichets uniques avec l'aide des services correspondants des ministères; élabore des lois liées aux règles de simplification générale	Oui
<b>Hongrie</b>	Département de l'analyse d'impact, de la déréglementation et de l'enregistrement des lois (ministère de la Justice)		Oui
<b>Italie</b>	Bureau de la simplification normative et administrative, Commission de la simplification, Département de l'administration publique (présidence du Conseil des ministres), et Groupe de travail interministériel pour la simplification et la qualité de la réglementation	Coordination des procédures de simplification administrative, de codification et de remaniement; lignes directrices stratégiques pour les politiques de simplification dans l'administration de l'État	Oui

1. Réponses à l'enquête 2005 de l'OCDE sur la mesure de la charge administrative.

	Organe chargé de la simplification administrative	Tâches de l'organe	L'organe coordonnant la simplification administrative est également chargé du suivi des réglementations, de l'AIR et de la consultation <sup>1</sup>
<b>Luxembourg</b>	Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE) (créé en 2004)	Analyse le stock de réglementations pesantes et identifie les 10 les plus lourdes; développe un plan d'action pour réduire les charges administratives imposées aux entreprises	Oui
<b>Mexique</b>	Commission fédérale d'amélioration des réglementations (COFEMER)	La COFEMER est chargée d'améliorer la qualité du cadre réglementaire à travers un programme biennal. Ce programme comprend des activités liées à la modification de réglementations en vigueur, la proposition de nouvelles réglementations, la création ou la suppression de formalités.	Oui
<b>Nouvelle-Zélande</b>	Regulatory and Compliance Cost Unit (ministère du Développement économique)	Examine les analyses d'impact des réglementations (RIS) et les analyses des coûts de conformité pour les entreprises (BCCS) et conseille les départements sur les principes et procédures RIS et BCCS.	Oui
<b>Pays-Bas</b>	Unité de projet interministériel pour les charges administratives (IPAL), ministère des Finances	L'IPAL coordonne le programme de réduction des charges administratives	Non
<b>Pologne</b>	Groupe de travail interministériel pour la modernisation des réglementations économiques (présidé par le ministre de l'Économie)	Coordonne la politique réglementaire et le nouveau programme de réforme de la réglementation, ainsi que d'autres initiatives de réforme de la réglementation	Oui
<b>Royaume-Uni</b>	Better Regulation Executive (BRE), au sein du Cabinet Office	Chargé du programme d'amélioration de la réglementation : étude minutieuse des propositions de réglementation, définition d'objectifs de réduction des coûts d'administration de la réglementation	Oui

1. Réponses à l'enquête 2005 de l'OCDE sur la mesure de la charge administrative.

	Organe chargé de la simplification administrative	Tâches de l'organe	L'organe coordonnant la simplification administrative est également chargé du suivi des réglementations, de l'AIR et de la consultation <sup>1</sup>
<b>République tchèque</b>	Département de la réforme réglementaire et de la réforme de l'administration de l'État central (Bureau du gouvernement)		Oui
<b>Suède</b>	Équipe de l'amélioration de la réglementation, au sein de la Division des entreprises (ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications)		Oui
<b>Suisse</b>	Secrétariat d'État à l'économie (SECO)		Oui
<b>Turquie</b>	Département du développement administratif (Bureau du Premier ministre)	Réalise des projets sur la simplification administrative	Oui

1. Réponses à l'enquête 2005 de l'OCDE sur la mesure de la charge administrative.

## ANNEXE 2

## *Le modèle des coûts standard dans les pays européens*

	Organe chargé de la mesure	Méthodologie	Méthodologie appliquée		Objectifs de réduction de la charge	Focalisation sur des groupes ou secteurs spécifiques
			<i>A posteriori</i>	<i>A priori</i>		
<b>Belgique</b>	Agence pour la simplification administrative	Adoption du MCS en complément de la méthodologie du « Tableau de bord »	Oui	À intégrer dans le Test Kafka élargi	25 % de réduction d'ici la fin de la législature	Entreprises et particuliers
<b>Danemark</b>	Division de l'amélioration de la réglementation des entreprises (ministère des Entreprises et de l'Industrie)	MCS Mesure de référence complète	Oui	Oui	Réduction des charges administratives pour les entreprises allant jusqu'à 25 % d'ici 2010. L'objectif concerne l'ensemble des lois applicables aux entreprises	Entreprises; le ciblage sur les charges imposées aux particuliers et au secteur public est actuellement envisagé
<b>France</b>	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	« Indicateur de complexité », adaptation du MCS	Oui	À introduire		Procédures administratives concernant les entreprises. La mesure sera étendue aux procédures s'appliquant aux particuliers en 2006
<b>Hongrie</b>			Oui	Non		

	Organe chargé de la mesure	Méthodologie	Méthodologie appliquée		Objectifs de réduction de la charge	Focalisation sur des groupes ou secteurs spécifiques
			<i>A posteriori</i>	<i>A priori</i>		
<b>Italie</b>	Département de l'administration publique	MCS Projet pilote	Oui	Non	Non	Procédures administratives concernant les entreprises; TVA, secteur routier, permis
<b>Norvège</b>	Ministère du Commerce et de l'Industrie	MCS	Oui		L'objectif de réduction de la charge sera fixé une fois connus les résultats de la mesure de référence	Entreprises
<b>Pays-Bas</b>	Actal est une structure interministérielle (IPAL) du ministère des Finances néerlandais	MCS Mesure de référence complète	Oui	Oui	Objectif global de 25 % de réduction des charges administratives en 2007. Les objectifs varient selon les ministères	L'accent est mis principalement sur la réduction des charges pour les entreprises. Depuis 2005, les efforts ont été étendus aux particuliers et au secteur public
<b>Pologne</b>	Groupe de travail interministériel pour la modernisation des réglementations économiques	MCS 2006-07 : projet pilote incluant la mesure et la réduction des charges dans une sélection de secteurs ; 2008 : début de la mesure de référence	Oui	À inclure dans l'AIR de 2006	Non	Entreprises; TVA et réglementation du transport – projet pilote, phase initiale sectorielle (quatre secteurs à préciser), mesure de référence en 2008, portant sur les entreprises
<b>République tchèque</b>	Département de la réforme réglementaire et de la réforme de l'administration de l'État central	MCS Mesure de référence complète	Oui		Réduction d'au moins 20 % d'ici 2010 pour les entreprises (à confirmer)	Entreprises

	Organe chargé de la mesure	Méthodologie	Méthodologie appliquée		Objectifs de réduction de la charge	Focalisation sur des groupes ou secteurs spécifiques
			<i>A posteriori</i>	<i>A priori</i>		
<b>Royaume-Uni</b>	Le Better Regulation Executive (BRE) coordonne les initiatives de réduction de la charge administrative	MCS Mesure de référence complète	Oui		L'objectif de réduction de la charge sera fixé une fois connus les résultats de la mesure de référence	Entreprises, organisations caritatives, organisations bénévoles. Le RU envisage de mesurer également les charges qui pèsent sur le secteur public
<b>Suède</b>	Agence suédoise pour le développement industriel (NUTEK)	MCS Mesure spécifique aux secteurs	Oui	Non	Les objectifs sont exprimés par secteur pour certaines séries de réglementations. Des secteurs et des mesures différents peuvent se voir assigner des objectifs différents en fonction des possibilités de simplification dans chaque secteur. Un objectif de réduction des coûts totaux pour des séries de réglementations sera défini et devra être atteint d'ici 2010	Entreprises; fiscalité, rapports annuels, environnement et droit du travail



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(42 2006 10 2 P) ISBN 978-92-64-02980-4 - n° 55358 2007

# Éliminer la paperasserie

## DES STRATÉGIES NATIONALES POUR SIMPLIFIER LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES

Pour la plupart des pays de l'OCDE, les mesures visant à réduire les charges administratives – éliminer la paperasserie – sont une priorité. Les formalités pèsent particulièrement lourd sur les petites entreprises et peuvent freiner l'entrepreneuriat. Leurs effets sont plus coûteux sur des marchés mondialisés où la compétitivité est tributaire de l'efficacité de l'environnement réglementaire et administratif national. Mais les grandes entreprises et les particuliers se plaignent, eux aussi, des obligations déclaratives inutiles. On attend des résultats.

Que peuvent faire les autorités publiques ? Parmi les stratégies possibles, il faut citer les objectifs mesurables de réduction des charges administratives lors de l'élaboration des lois et règlements, et lors de la révision des textes en vigueur ; la codification ; un effort de coordination des différents niveaux d'administration ; et l'adoption accélérée des services qu'offre l'administration électronique. S'appuyant sur des groupes de réflexion et des comités consultatifs, les autorités attribuent de plus en plus souvent la compétence en la matière à un service de l'administration centrale. Cette démarche, qui mobilise l'ensemble des administrations, marque ces dernières années une étape déterminante, où la simplification administrative s'inscrit dans les dispositifs nationaux en faveur de la qualité de la réglementation.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

[www.sourceocde.org/gouvernance/9789264029804](http://www.sourceocde.org/gouvernance/9789264029804)

[www.sourceocde.org/industriechanges/9789264029804](http://www.sourceocde.org/industriechanges/9789264029804)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

[www.sourceocde.org/9789264029804](http://www.sourceocde.org/9789264029804)

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



ÉDITIONS OCDE

ISBN 978-92-64-02980-4  
42 2006 10 2 P

