



Éliminer la paperasserie

Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ?

PERSPECTIVES AU-DELÀ DE 2010



Éliminer la paperasserie

Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ?

PERSPECTIVES AU-DELÀ DE 2010



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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264089778-fr>

ISBN 978-92-64-08976-1 (imprimé)

ISBN 978-92-64-08977-8 (PDF)

Collection : Éliminer la paperasserie

ISSN 1997-6704 (imprimé)

ISSN 1997-6712 (en ligne)

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

© OCDE 2011

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

Avant-propos

La simplification administrative est un instrument utilisé pour passer en revue et rationaliser le stock des réglementations administratives. Elle est demeurée au sommet de la liste des projets prioritaires dans la plupart des pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie. Les activités axées sur la simplification administrative ont pour principal objectif de supprimer les coûts inutiles imposés aux acteurs concernés par des réglementations publiques qui peuvent entraver la concurrence et l'innovation économiques.

De grands progrès ont été réalisés dans ce domaine ces dernières années, notamment avec l'adoption par un nombre croissant de pays du Modèle néerlandais des coûts standards (Standard Cost Model ou SCM), qui est devenu l'instrument majeur pour la simplification de l'administration. Toutefois, les perceptions concernant les programmes dérivés du Modèle de coûts standard diffèrent toujours. Des critiques se font entendre de la part de parties prenantes et d'universitaires qui ne sont pas entièrement convaincus que ces programmes apportent une valeur ajoutée et sont d'un bon rapport coût-efficacité.

Beaucoup de pays auront mené à bien leurs projets actuels dans les quelques années à venir et doivent maintenant décider comment poursuivre leurs efforts. Comment les rendre plus efficaces ? Le présent rapport adopte un horizon qui s'étend au-delà de 2010 et il présente les choix stratégiques qui s'offrent en fonction des tendances et développements, en apportant aux décideurs des indications sur les possibilités à exploiter et les erreurs courantes à éviter dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de simplification administrative.

L'OCDE se penche depuis des années sur la question de la réduction des coûts administratifs inutiles, qui est considérée comme l'un des outils de réforme de la réglementation les plus importants. Le présent rapport fait suite à une série de rapports consacrés à l'élimination de la paperasserie ainsi qu'à des examens nationaux de la simplification administrative aux Pays-Bas et au Portugal. La simplification administrative constitue aussi une part importante des travaux avec les pays non membres.

L'intérêt des pays de l'OCDE pour les moyens concrets permettant d'éliminer les charges administratives superflues se maintiendra probablement dans le proche avenir. Après l'engouement pour le Modèle des coûts standards, en particulier dans les pays européens, la gamme des instruments de simplification administrative s'est

élargie et le champ des projets de simplification administrative est aujourd'hui plus large.

Le présent rapport utilise des informations issues du projet intitulé Mieux légiférer en Europe : évaluation par l'OCDE des capacités de gestion de la réglementation des membres de l'UE 15, ainsi que des informations provenant de travaux récents du Secrétariat de l'OCDE tels que les Examens de la réforme de la réglementation en Australie et en Italie et de la coopération en cours avec la Grèce et le Mexique. Seize pays membres, la Slovénie et la Commission européenne ont répondu à un questionnaire en 2009.

Le rapport a été préparé dans le cadre du programme de travail du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE. Il s'appuie sur les précédents travaux menés sur la simplification administrative et les charges réglementaires sous les auspices du Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire.

Remerciements. Le rapport a été établi au sein de la Division de la politique de la réglementation de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial par Daniel Trnka, sous la supervision de Josef Konvitz et la direction de Rolf Alter. Des remarques utiles ont été fournies par Christiane Arndt, Sophie Bismut, Gregory Bounds et Caroline Varley. Jennifer Stein était responsable de la mise en forme rédactionnelle et de l'établissement du rapport final. Le rapport a bénéficié des contributions d'un grand nombre d'experts et de fonctionnaires nationaux et de délégués auprès du Comité. Le rapport intitulé « Évaluation des programmes de réduction des charges administratives et de leurs impacts » reproduit à l'annexe B a été établi par Lorenzo Allio, analyste des politiques et consultant indépendant, et Andrea Renda, chargé de recherche principal au Centre for European Policy Studies à Bruxelles.

Table des matières

Abréviations	7
Résumé	9
Introduction	13
<i>Chapitre 1. Évolutions récentes en matière de simplification</i>	
administrative	17
Diffusion rapide de l'utilisation du Modèle des coûts standards	19
Autres tendances en matière de simplification administrative	26
Les perceptions du public reflètent-elles les résultats?	39
Notes	41
<i>Chapitre 2. Orientations futures pour la réduction des charges</i>	
administratives	43
Action 1. Élargir le champ des projets de simplification administrative	44
Action 2. Quantifier mais avec prudence	52
Action 3. Intégrer la simplification administrative à d'autres réformes de la réglementation et à l'administration électronique	61
Action 4. Créer des structures institutionnelles efficaces, associer les niveaux d'administration infranationaux	66
Action 5. Renforcer la communication avec les parties intéressées	80
Action 6. Évaluer les programmes dans l'optique d'une bonne gestion des ressources	86
Notes	90
Conclusions	93
Bibliographie	95
<i>Annexe A. Actions Envisageables</i>	99
<i>Annexe B. Évaluation des Programmes de Réduction des Charges Administratives (CA) et de leur impact</i>	103

Tableaux

B.1. Schémas organisationnels et approches méthodologiques de l'évaluation : Panorama des étapes conceptuelles et des étapes pratiques	114
B.2. Formes d'évaluation de l'action publique	118
B.3. Techniques empiriques utilisées pour la mesure des charges administratives au Royaume-Uni	133
B.4. Évaluation de l'utilisation par la Commission du Modèle des coûts standards pour évaluer les impacts	134
B.5. Assurer un effort d'évaluation continu faisant intervenir de multiples acteurs	151

Graphiques

1.1. Programme explicite de réduction des charges administratives	18
1.2. Méthodologie utilisée pour la mesure des coûts administratifs	20
1.3. Instruments utilisés pour l'examen des règlements existants	37
2.1. Utilisation des objectifs dans les pays de l'OCDE	55
2.2. Nombre de pays ayant un programme de réduction de la charge administrative, de pays exigeant une AIR et de pays ayant une politique explicite de réforme de la réglementation	66
2.3. Suivi et évaluation des programmes de simplification	89
B.1. Typologie des effets observables	110
B.2. Ventilation des coûts de la mise en conformité	124
B.3. Suivi et évaluation des programmes de simplification	142

Abréviations

ABN	Numéro d'enregistrement des entreprises australiennes (Australian Business Number)
AMB	Bureau de gestion administrative (Administrative Management Bureau)
ASA	Agence pour la simplification administrative
BPTC	Comité de réforme des processus administratifs (Business Process Transformation Committee)
BRE	Responsable de l'amélioration des règlements (Better Regulation Executive)
CA	Charges administratives
CCDs	Dates communes d'entrée en vigueur (Common Commencement Dates)
DCCA	Agence danoise du commerce et des entreprises (Danish Commerce and Companies Agency)
EUPAN	Réseau des administrations publiques européennes
LBRO	Bureau local d'amélioration des règlements (Local Better Regulation Office)
MOA	Misurazione degli oneri amministrativi (Mesure des coûts administratifs)
NAO	Bureau national d'audit (National Audit Office)
NAOD	Bureau national d'audit du Danemark (National Audit Office of Denmark)
NRCC	Conseil national du contrôle réglementaire (National Regulatory Control Council)
OI	Obligations d'information
OMB	Bureau de la gestion et du budget (Office of Management and Budget)
PBRI	Programme de réduction de la paperasserie (Paperwork Burden Reduction Initiative)
PRA	Loi de réduction de la paperasserie (Paperwork Reduction Act)
SBR	Reporting standard d'entreprises (Standard Business Reporting)
SCM	Modèle de coûts standards (Standard Cost Model)

SEMA	Secrétaire d'état pour la modernisation administrative (Secretary of State for Administrative Modernisation)
TIC	Technologies de l'information et des télécommunications
UE	Union européenne
VNG	Association des municipalités des Pays-Bas (Association of Netherlands Municipalities)

Résumé

La simplification administrative est un instrument d'amélioration de la qualité de la réglementation qui doit permettre de passer en revue et de rationaliser les réglementations administratives. Elle s'est maintenue en bonne place dans la liste des projets de la plupart des pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie. Les efforts visant à réduire la charge administrative étaient initialement motivés par la volonté d'améliorer le rapport coût-efficacité des réglementations administratives, celles-ci occasionnant des coûts, directs et indirects, sur les acteurs objet de la réglementation.

La simplification administrative répond à un problème structurel, à savoir le volume croissant de règlements devant :

- la relation changeante entre l'État et l'économie, dans la mesure où les gouvernements abandonnent le mode d'action par voie d'autorité tout en éprouvant le besoin de créer un environnement réglementaire efficace ;
- les manifestations de défaillances du marché ;
- les pressions en faveur d'une gestion des risques, en réponse aux événements ou de manière proactive ;
- les innovations technologiques pour le changement social.

La simplification administrative appelle l'établissement de liens entre l'évaluation *ex ante* des règlements et leur examen *ex post*, liens qui sont cependant difficiles à mettre en place. La charge s'accroît donc, plutôt accidentellement qu'à dessein. C'est la raison pour laquelle la réduction de la charge ne peut être envisagée indépendamment de l'examen d'ensemble de la gestion de la qualité de la réglementation.

Comme il est indiqué dans l'introduction, des progrès substantiels ont été réalisés sur le plan de la réduction de la charge administrative. Le Modèle original néerlandais des coûts standards (« Standard Cost Model ou SCM) a été adopté par un nombre croissant de pays ces dernières années. Le Modèle des coûts standards, ou sa version modifiée, reste l'instrument majeur de simplification de l'administration. D'autres instruments et processus de simplification administrative (codification et consolidation, création de guichets uniques, par exemple) s'inscrivent dans le cadre de ces initiatives et ne constituent parfois que des mesures *ad hoc* qui ne sont pas coordonnées avec les mesures principales ou qui le sont mal.

Le chapitre 1 résume l'évolution récente en matière de simplification administrative, y compris les nombreux programmes de réduction des coûts administratifs, les tendances en matière de traitement du stock de règlements, le recours aux technologies de l'information et des communications (TIC) à des fins de simplification administrative, les développements en matière d'inspection et d'application, les révisions des règlements, etc. Les perceptions relatives aux programmes dérivés du SCM sont variables parmi ceux qui devraient en tirer les plus gros avantages, à savoir les entreprises et/ou les citoyens. Des critiques ont été formulées au sujet du rapport coût-efficacité des programmes de réduction de la charge administrative qui utilisent le SCM. Cette section examine aussi les raisons éventuelles pour lesquelles les parties intéressées sont souvent peu sensibles aux mesures de simplification des gouvernements, ce qui ajoute encore aux difficultés de communication.

Beaucoup de pays auront mené à bien leurs projets actuels dans les quelques années à venir et s'interrogent sur la manière de poursuivre leurs efforts en les rendant plus efficaces. L'horizon du présent rapport s'étend au-delà de 2010. Le chapitre 2 présente les choix politiques correspondant aux tendances et développements, en apportant aux décideurs des orientations sur les possibilités à exploiter et les erreurs les plus courantes à éviter dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de simplification administrative. Les options politiques sont énumérées séparément dans l'annexe A.

L'annexe B propose une démarche en quatre étapes pour une évaluation efficace des projets de réduction de la charge administrative. Il examine des aspects tels que la proportionnalité, l'efficacité, l'efficience, l'impact macroéconomique et les impacts réellement perçus de l'effort de réduction.

En tenant compte de l'expérience des pays de l'OCDE, le rapport conclut que :

- Le champ des projets de simplification administrative devrait être élargi de manière à y inclure les citoyens et le secteur public, ainsi que d'autres coûts que les charges administratives.
- Les gouvernements devraient chiffrer les charges administratives et fixer des objectifs quantitatifs pour leur réduction, tout en utilisant cependant cette approche avec prudence et en la complétant par des méthodes qualitatives.
- La simplification administrative devrait être intégrée à d'autres activités en matière de réforme de la réglementation et coordonnée avec elles.
- Des structures institutionnelles efficaces pour la coordination et le suivi des projets de simplification administrative devraient être créées.

- Les communications avec les parties intéressées doivent être renforcées.
- La simplification administrative devrait être évaluée du point de vue de l'optimisation des ressources. Une stratégie d'évaluation devrait être développée avant le lancement d'un projet.

Introduction

Qu'est-ce que la simplification administrative ?

Les règlements et les formalités sont des instruments importants qu'utilisent les gouvernements pour fournir des services et mettre en œuvre des politiques publiques en bien des domaines. Les charges administratives ont eu tendance à croître en nombre et en complexité, dans la mesure où les gouvernements ont besoin de plus d'informations pour mettre en œuvre leurs politiques et cibler leurs règlements et leurs instruments sur des questions et populations plus spécifiques. L'utilisation croissante de formalités est devenue un problème majeur, connu sous le nom de « paperasserie » ou de charges administratives. Les formalités augmentent les coûts et multiplient les obstacles au commerce en raison des délais et ressources requis pour y satisfaire. En outre, elles peuvent accroître les incertitudes d'interprétation des règlements, dont la fiabilité est une condition essentielle pour les entreprises.

La simplification administrative est un instrument d'amélioration de la qualité de la réglementation utilisé pour réexaminer et rationaliser les règlements administratifs, autrement dit la paperasse et les formalités au moyen desquelles les gouvernements recueillent des informations et interviennent dans les décisions économiques individuelles.

La simplification administrative s'est maintenue en bonne place dans la liste des priorités de la plupart des pays membres de l'OCDE au cours de la dernière décennie. Alors que les complexités et le dynamisme des sociétés et des économies engendrent une demande de renouvellement et de révision des réglementations existantes, les complications du cadre réglementaire et les charges qu'il fait peser sur les citoyens et les entreprises ainsi que sur le secteur public deviennent excessives.

Les travaux de l'OCDE sur la simplification administrative de 2003 à 2008

L'OCDE se penche depuis des années sur le problème de la réduction des coûts administratifs inutiles, qui est considérée comme l'un des outils de réforme de la réglementation les plus importants. Le rapport de l'OCDE de 2003 sur la simplification administrative, *Éliminer la paperasserie : La*

simplification administrative dans les pays de l'OCDE, renvoyait à des études de cas conduites dans un petit nombre de pays lorsqu'il s'agissait d'un thème nouveau, et il était largement centré sur les outils utilisés pour simplifier les règlements administratifs.

Ensuite est paru le rapport intitulé *Éliminer la paperasserie : des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives* (2006) contenant des données recueillies dans une majorité (22) de pays de l'OCDE. Entre les deux rapports, la simplification administrative avait pris de l'ampleur très rapidement. Des initiatives *ad hoc* de simplification avaient parfois été remplacées par des programmes gouvernementaux détaillés visant à réduire la paperasserie. Des instruments tels que des guichets uniques avaient été largement adoptés. De nouveaux programmes et initiatives étaient mis en œuvre, axés notamment sur des instruments quantitatifs tels que le Modèle des coûts standards, qui était encore à l'époque un mode relativement nouveau de mesure des coûts administratifs, dont la popularité et le taux d'utilisation augmentaient cependant.

Étant donné le développement rapide des méthodes de mesure et de quantification des coûts administratifs, l'OCDE a lancé un projet pilote dans onze pays membres en vue de mesurer et de comparer les charges administratives dans le secteur des transports. Le projet aboutit en 2007 à la publication *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*. L'objet de l'activité était double : identifier les bonnes pratiques et fournir des contributions aux stratégies nationales de simplification, ainsi que développer et mettre à l'essai des méthodes de comparaisons entre pays. Elle a apporté la preuve que la mesure et la comparaison de charges administratives entre pays est possible, mais qu'elle n'est ni facile ni directe.

L'OCDE a aussi mis en œuvre des évaluations par les pairs de programmes nationaux de simplification administrative. Deux rapports nationaux ont été publiés, mettant fortement l'accent sur la simplification administrative : *Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands* (2007) et *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal* (2008). Le premier passait en revue le programme national de simplification administrative aux Pays-Bas, l'un des pionniers en ce domaine. Le rapport examinait les options pour des travaux futurs sur la simplification administrative intéressants pour les pays de l'OCDE, en soulignant la nécessité de mieux communiquer avec les parties intéressées, contribuer plus largement aux coûts des entreprises pour la mise en conformité et examiner les charges des citoyens et des administrations.

Le second rapport examinait une initiative unique en son genre et ambitieuse du Portugal pour rendre le secteur public plus efficace et efficient – l'initiative Simplex. Cette initiative est centrée sur la manière dont l'administration électronique peut servir de levier pour renforcer la

simplification administrative, en rendant la prestation de services plus cohérente et efficiente. C'est la première étude intégrée de l'OCDE visant à analyser la simplification administrative et l'administration électronique dans un contexte national. En faisant converger ces deux domaines dans le contexte de la réforme de la gestion publique, cet examen a aidé les pays à déterminer comment les réformes peuvent contribuer au mieux à la performance d'ensemble du gouvernement et à la croissance économique.

La simplification administrative constitue aussi une part importante des travaux avec les pays non membres. Dans le cadre de l'Initiative de gouvernance pour le développement dans les pays arabes, ce thème, très proche des domaines centraux de l'administration électronique et de la réforme de la réglementation, a été dès le départ placé en tête des priorités par les pays arabes. Le manuel *Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative*, examine les obstacles courants à la définition et à la mise en œuvre de stratégies de simplification administrative et propose une liste de contrôle de 22 approches pour les surmonter, avec une synthèse des bonnes pratiques des décideurs et des professionnels.

Des travaux importants ont aussi été effectués en matière de réglementation au sein des administrations publiques. Le compte rendu du Forum International de Mexico de 2006 et le rapport de 2008 de l'OCDE intitulé *La réforme administrative interne* fournissent un cadre théorique et conceptuel global en analysant sur cette base les réglementations internes dans quatre cas sélectionnés.

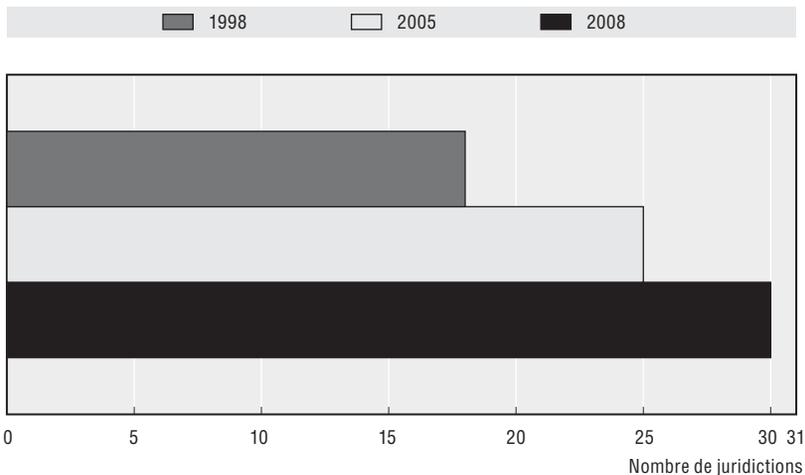
Chapitre 1

Évolutions récentes en matière de simplification administrative

Ce chapitre résume les évolutions les plus récentes intervenues en matière de simplification administrative, y compris les nombreux programmes visant à réduire les coûts administratifs, les tendances du traitement des stocks de règlements existants, le recours aux technologies de l'information et des communications (TIC) pour simplifier l'administration, les développements en matière d'inspections et de contrôles de la conformité, les révisions des règlements, etc. Il traite aussi de la question de la perception des programmes reposant sur le Modèle de coûts standard par les entreprises et/ou les citoyens et examine les raisons pouvant expliquer pourquoi les parties prenantes jugent souvent médiocres les efforts de simplification des gouvernements.

La simplification administrative s'est maintenue en bonne place dans la liste des priorités de la plupart des pays membres de l'OCDE au cours de la dernière décennie. La complexité et le dynamisme des sociétés et des économies induisant une demande de renouvellement et de révision des réglementations existantes, les subtilités du cadre réglementaire et le fardeau qu'il représente pour les citoyens et les entreprises ainsi que sur le secteur public sont devenus excessifs. Comme l'illustre le graphique 1.1, 30 pays sur 31 avaient en 2008 des programmes de réduction des charges administratives, contre 25 en 2005 et 18 en 1998.

Graphique 1.1. **Programme explicite de réduction des charges administratives**
1998-2005-2008



Source : OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005 et 2008.
www.oecd.org/regreform/indicators.

Les efforts de réduction des charges administratives dans les pays membres de l'OCDE étaient initialement motivés par la volonté d'améliorer le rapport coût-efficacité des réglementations administratives. Les coûts directs du respect des réglementations sont notamment le temps et l'argent consacrés aux formalités et à la paperasserie nécessaires pour satisfaire aux règlements. Des coûts indirects ou dynamiques apparaissent quand les règlements réduisent la productivité et la compétitivité des entreprises.

La crise économique récente n'a fait que renforcer l'importance de la simplification administrative. Celle-ci contribue à dégager des ressources consacrées à l'application des réglementations pour leur permettre de s'investir en faveur de l'emploi et de soutenir la reprise et la croissance économiques. La simplification administrative devient donc ainsi un des outils importants pour surmonter la crise et relancer la croissance.

L'accent mis sur les charges administratives a éveillé l'intérêt des gouvernements, sans doute parce que celles-ci représentent une part des coûts des règlements qui peut être relativement facilement identifiée et mesurée. Qui plus est, les réductions de ce genre de charges n'exigent pas d'évaluation des objectifs politiques de la réglementation. La « paperasse » est en outre considérée par ceux qui sont assujettis à la réglementation comme particulièrement gênante et comme un symbole négatif de la bureaucratie.

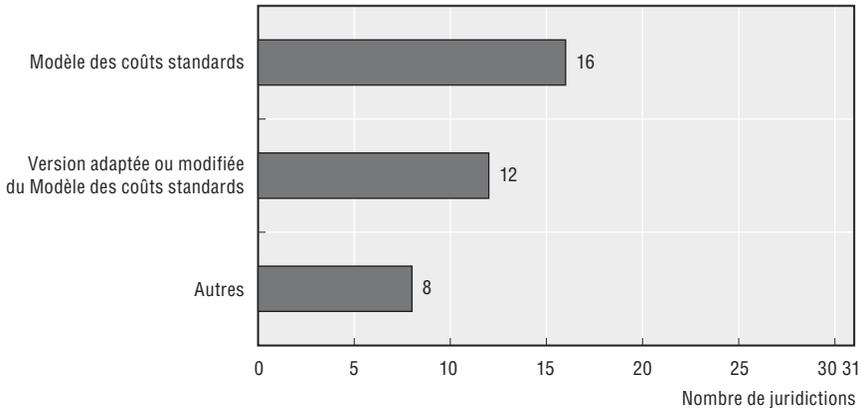
La réduction du fardeau de la réglementation constitue un mécanisme utilisable pour inciter les institutions à se conformer à cette dernière sans déterminer à l'avance d'où proviendront les réductions des charges réglementaires. Enfin, la réussite du programme peut être mesurée et communiquée aux entreprises pour renforcer le soutien apporté à la réforme.

Diffusion rapide de l'utilisation du Modèle des coûts standards

Les caractéristiques évoquées plus haut sont devenues encore plus manifestes avec l'élaboration du Modèle des coûts standards par le ministère des Finances des Pays-Bas. Les principaux facteurs qui ont garanti aux Pays-Bas et dans d'autres pays le succès de l'utilisation de ce modèle étaient une solide méthodologie permettant de recenser les données et de mesurer les charges administratives ainsi que la possibilité de fixer un objectif chiffré de réduction. C'est grâce à ce dernier facteur que des points de référence ont pu être établis pour mesurer les progrès réalisés.

Le Modèle néerlandais des coûts standards a été adopté par un nombre croissant de pays ces dernières années. Les pays qui utilisent ce modèle sont notamment l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre¹, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovénie, la Suède, la Roumanie, le Royaume-Uni, la République tchèque, la Turquie, la Grèce, la Lituanie, la Finlande et l'État de Victoria (Australie)².

Les programmes de simplification administrative, et plus particulièrement de réduction des charges administratives, sont souvent perçus comme politiquement neutres. L'élimination de charges inutiles ne devrait pas, par définition, aller à l'encontre des objectifs politiques des réglementations. Ces objectifs ne peuvent qu'être plus efficacement atteints si l'application et le respect des règlements sont améliorés. Supprimer des obligations inutiles ne

Graphique 1.2. **Méthodologie utilisée pour la mesure des coûts administratifs**

Source : OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005 et 2008, www.oecd.org/regreform/indicators.

revient pas à modifier les objectifs. C'est pourquoi la simplification administrative est habituellement populaire dans tout l'éventail des sensibilités politiques. Il n'est pas besoin de souligner que la notion de « débureaucratisation » est séduisante aussi pour les électeurs. Fixer un objectif chiffré peut également être utile pour capter l'attention des médias car il est facile à présenter et à contrôler.

Enfin et surtout, un objectif de réduction a permis d'intensifier la pression sur les instances administratives concernées. Par le passé, les objectifs étaient généralement présentés en termes qualitatifs et assez vagues, comme la suppression de toutes les charges inutiles. La définition de l'utile restait habituellement absente, car très difficile à préciser tout autant que politiquement sensible. La réponse de ceux qui étaient dans l'obligation d'éliminer les règlements inutiles était, dans bien des cas, que tous les règlements relevant de leur compétence étaient absolument nécessaires et inévitables, ne serait-ce que pour éviter le travail supplémentaire qui résulterait de l'examen et l'évaluation de chaque élément de législation.

L'un des principaux facteurs qui ont contribué à la diffusion rapide de cette approche a été l'initiative de la Commission européenne. La Commission a lancé, en janvier 2007, le Programme d'action pour la réduction de la charge administrative dans l'Union européenne (UE) pour mesurer les coûts administratifs découlant de la législation de l'UE afin de les réduire de 25 % d'ici 2012. Un volet essentiel du Programme d'action consiste dans une vaste opération de mesure des charges administratives en 2007-08 au moyen d'une version modifiée du Modèle de coûts standard, qui devrait être suivie d'importantes propositions de simplification visant à réduire les charges administratives pesant sur les entreprises (voir encadré 1.1.).

Encadré 1.1. **Plan d'action de l'UE pour la réduction des charges administratives des entreprises**

En novembre 2006, la Commission Européenne a proposé de renforcer le programme d'Amélioration des règlements par une série d'actions, parmi lesquelles le lancement d'une stratégie, mise en œuvre avec les États-membres, de réduction de 25 % d'ici 2012 des charges administratives pesant sur les entreprises, on évalue à 1.4 % du PIB le gain pour l'UE d'une telle réduction. Le Programme d'action qui en a résulté a été lancé en janvier 2007.

Le Plan d'action a été approuvé par le Conseil européen en mars 2007. Le Conseil a explicitement retenu l'objectif commun de réduction et a invité les États membres à « fixer des objectifs nationaux d'ambition comparable ».

Un volet essentiel du Programme d'action consistait dans une vaste opération de mesure des charges administratives de 2007-08, qui devait être suivie d'importantes propositions de simplification. Toutefois, pour obtenir des résultats concrets à court terme, le Programme d'action comportait aussi des mesures immédiates qui étaient susceptibles d'engendrer des gains importants grâce à des modifications techniques des règles en vigueur. Ces mesures peuvent être adoptées assez rapidement, en raison de la nature des changements requis. Elles sont donc dénommées « Actions de Mise en Œuvre Accélérée ».

Un premier ensemble de 10 actions accélérées permettant de réaliser des économies évaluées à 1.3 milliard EUR pour les entreprises de l'UE, a été annoncé par la Commission en janvier 2007. Les mesures déjà adoptées consistaient, par exemple, à supprimer l'obligation d'établir des rapports d'experts coûteux, à simplifier les obligations de déclaration pour les agriculteurs à propos des cultures énergétiques, à alléger les démarches à accomplir pour obtenir des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, à simplifier les obligations statistiques pour la société de l'information et à supprimer les exigences inutiles pour les petits bateaux de pêche.

La commission a présenté en mars 2008 une liste de 11 nouvelles actions accélérées. Les charges administratives inutiles avaient été détectées grâce à des examens internes et aux suggestions émanant de parties intéressées et d'experts des États-membres.

Le Programme d'action donne la priorité à 41 textes juridiques couvrant 13 domaines et représentant selon les estimations 80 % des charges administratives provenant de l'UE. Les domaines prioritaires ont été choisis sur la base d'une étude pilote de 2006 et comprennent entre autres l'agriculture, le droit des sociétés, la politique de cohésion, les services financiers, les statistiques, la sécurité sanitaire des aliments, le droit fiscal et les transports.

Encadré 1.1. Plan d'action de l'UE pour la réduction des charges administratives des entreprises (suite)

Toutes les obligations d'information des 41 textes juridiques et de leurs lois de transposition nationales ont été recensées. Les coûts en résultant pour les entreprises ont été mesurés en 2008. La méthodologie utilisée pour effectuer la mesure repose sur ce que l'on appelle le « Standard Cost Model de l'UE ». L'objectif est donc ici d'identifier des obligations d'information obsolètes ou redondantes qui doivent être clairement distinguées d'éléments propres à la législation cohérents ou nécessaires pour que celle-ci donne les résultats attendus. La suppression de ces obligations d'information accroîtra l'efficacité de la législation sans compromettre les buts qu'elle poursuit.

Un manuel pratique d'application du modèle de l'UE a été intégré aux Directives pour les évaluations d'impact de la Commission.

Source : Site web de la DG Entreprises.

Le Programme d'action a été approuvé par le Conseil européen en mars 2007. Le Conseil a explicitement retenu l'objectif commun de réduction et a invité les États-membres à « fixer des objectifs nationaux d'ambition comparable ». Beaucoup de pays européens étaient déjà doté de leurs propres programmes de réduction des charges administratives, mais la décision du Conseil européen constituait un encouragement supplémentaire pour les pays qui hésitaient encore à adopter de tels programmes. Les 27 États membres de l'UE ont tous adopté également des objectifs chiffrés de réduction de la charge administrative.

On trouvera ci-dessous des exemples de nouveaux développements dans quelques pays de l'OCDE qui utilisent des méthodes quantitatives, s'appuyant généralement sur le Modèle des coûts standards, pour mesurer et réduire les charges administratives.

Les Pays-Bas ont été les premiers à développer un système de mesure des charges administratives. L'approche retenue pour la simplification administrative a été modifiée une fois que l'objectif de réduction de 25 % a été atteint en 2007. Un Plan d'action actualisé a été adopté, sur la base des recommandations de l'examen conduit en commun par l'OCDE et la Banque mondiale. Des objectifs précis ont été définis et doivent être atteints avant la fin du mandat du Cabinet actuel³ :

- Un nouvel objectif de réduction des charges administratives pesant sur les entreprises. Les charges administratives seront encore diminuées de 25 % d'ici 2011, sur la base d'une mesure de référence en grande partie nouvelle.

- Les dépenses de mise en conformité et les coûts du contrôle seront aussi réduits. La méthodologie SCM est en cours d'élaboration pour étendre la définition des coûts de mise en conformité. Le contrôle et la mise en application seront simplifiés.
- Les coûts des entreprises liés à des subventions seront diminués.
- Il conviendrait de proposer aux entreprises des services plus professionnels, davantage orientés vers le client et plus rapides en remédiant aux divergences d'interprétation des règles, au manque d'expertise et aux retards, en leur offrant un comptoir numérique et en concluant des accords avec les autorités locales et régionales pour améliorer la prestation de services.
- La diffusion d'informations aux entreprises sera améliorée, notamment avec l'introduction des Dates communes d'entrée en vigueur (*Common Commencement Dates*, ou CCD) et de formulaires lisibles et compréhensibles.
- Le développement d'un « centre d'échanges d'informations pour l'évaluation de la législation » devrait regrouper des initiatives d'évaluation jusque là dispersées et instaurer une approche plus systématique.
- La procédure d'octroi d'autorisations sera accélérée en regroupant les licences et, si possible, en appliquant plus largement le principe « *Lex Silencio Positivo* ».
- Les programmes ont été élargis pour traiter des charges engendrées au niveau local, et l'accent sera mis davantage sur le dialogue avec l'UE (et les autres États membres) pour permettre des réductions supplémentaires au niveau de l'UE. Les administrations centrales et locales ont convenu d'une contribution locale à l'objectif de réduction de 25 %. Une évaluation par rapport à une mesure de référence « zéro » est en cours de préparation pour les charges locales, sur la base d'un échantillon de 25 municipalités.

Le Royaume-Uni a mis en place un programme de simplification pour réduire les charges des entreprises, sur la base du SCM. Une mesure de référence de 13.4 milliards GBP de charges administratives annuelles pesant sur les secteurs privé et associatif a été établie en mai 2005. Le gouvernement a annoncé à l'automne 2006 qu'il fallait parvenir à une réduction nette globale de 25 % d'ici 2010 dans la plupart des administrations centrales et dans quelques agences.

Le Danemark figure aussi dans le peloton de tête en matière de réduction des charges administratives des entreprises. Il a eu recours au SCM pour mesurer les charges administratives, et s'est engagé à les réduire de 25 % de 2001 à 2010. Le gouvernement a récemment développé deux nouveaux projets (le projet « Chasse à la paperasse » pour s'attaquer aux facteurs d'irritation (voir encadré 2.3) et le projet « Dix processus opérationnels » pour mieux

ajuster sa politique de réduction des charges administratives aux véritables besoins des entreprises.

En 2005, le gouvernement fédéral d'Allemagne a fait de la réduction des charges administratives pesant sur les entreprises, les citoyens et les administrations publiques l'une des pierres angulaires de son programme *Réduction de la bureaucratie et amélioration de la réglementation*. Le SCM a été choisi pour la mesure des coûts administratifs résultant d'obligations d'information prévues par la législation fédérale. L'objectif est de réduire les coûts administratifs de 25 % entre le 30 Septembre 2006 et la fin 2011.

Le gouvernement suédois a annoncé qu'il serait procédé au niveau national à une réduction de 25 % d'ici 2010 des charges administratives des entreprises découlant des obligations d'information prévues par la législation, suivant la définition du SCM pour la mesure des charges administratives. Cette mesure a pris effet en novembre 2006.

Le gouvernement portugais a continué à progresser dans la mise en œuvre du *Programme Simplex*⁴. Le Conseil des ministres a adopté en novembre 2008 une résolution contenant un engagement chiffré envers le *Programme Simplex* et le *Programme Legislar Melhor*. L'objectif est de réduire de 25 % les charges administratives sur les entreprises d'ici 2012. L'engagement s'applique à l'ensemble des lois, décrets-lois et décrets d'origine nationale ayant une incidence sur le cycle de vie des entreprises (création, gestion, croissance, fermeture). Il se base sur une version adaptée de la méthodologie du SCM et s'applique de façon sélective aux principales législations et mesures de simplification administrative. Le SCM modifié comprend la totalité des coûts de mise en conformité et prend en compte les charges des citoyens. Il est centré sur les obligations d'information et tient compte des retards et des temps d'attente pour enregistrer les effets des initiatives d'administration électronique.

La Belgique évalue depuis 1999 la paperasserie aussi bien pour les entreprises que pour les particuliers. À partir de 2007, l'initiative de mesure utilisant le modèle SCM a été formalisée par le Bureau de mesure Kafka. On mesure l'impact à la fois *ex ante* et *ex post* des textes législatifs fédéraux nouveaux ou modifiés ainsi que de certaines initiatives d'administration électronique. Des régions ont aussi engagé une évaluation quantitative (mesure de référence pour certains secteurs en Flandre, projets pilotes en Wallonie).

Une version modifiée du SCM est aussi utilisée au Canada pour mesurer les coûts directs de la mise en conformité. L'enquête de Statistique Canada a mesuré les coûts directs pour un sous-ensemble d'entreprises canadiennes de la mise en conformité avec 12 obligations d'information, dans le cadre de l'Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie (IAFP) du Canada. Dans

le cadre de l'IAFP, le Gouvernement s'est engagé à réduire de 20 % les charges administratives et le fardeau de la paperasserie découlant pour les petites entreprises de la réglementation gouvernementale. Le 20 mars 2009, le Gouvernement canadien a annoncé qu'il avait atteint son objectif.

L'Italie a adapté le SCM à sa structure économique particulière, caractérisée par une grande hétérogénéité et un très grand nombre de PME. Le processus de *Misurazione degli oneri amministrativi* (MOA) repose sur des consultations permanentes entre parties intéressées et administration publique. Les économies réalisées pour les deux premiers secteurs (travail et intérieur) s'élèvent à plus de 5.3 milliards EUR. Deux autres plans de réduction (environnement, paysage et patrimoine culturel) doivent être prochainement finalisés.

Le Gouvernement néo-zélandais a lancé en août 2009 un ambitieux programme de réduction de la paperasserie en « examinant la réglementation existante pour identifier et supprimer les exigences qui sont inutiles, inefficaces ou trop coûteuses ».

La France a lancé son programme MRCA⁵ en 2006. Il comporte quatre étapes : i) Recensement des obligations d'information (OI) ii) Sélection des OI à mesurer sur la base de larges consultations avec les ministères et parties intéressées, iii) mesure des charges administratives dans cinq domaines prioritaires : fiscalité, formalités de sécurité sociale, exportations, marchés publics et droit des sociétés, et v) lancement de plans d'action pour réduire les charges administratives par vagues de 200 OI. L'objectif est de réduire les charges administratives de 25 %. Depuis 2008, cette approche s'est transformée en démarche qualitative axée sur les événements de la vie (voir chapitre 2).

L'un des programmes les plus récents visant à réduire les charges administratives des entreprises de 25 % d'ici 2012 a été lancé par la Finlande en 2009, en même temps que d'autres mesures, à la suite d'un essai pilote de mesure de la législation sur la TVA au moyen du SCM. Ce plan d'action est axé sur sept priorités : fiscalité, statistiques, procédures d'octroi de subventions agricoles, sécurité et qualité des denrées alimentaires, obligations de déclaration des employeurs, législation sur les déclarations financières, marchés publics et procédures d'octroi de permis en matière d'environnement. Le développement des services d'administration électronique pour les entreprises est une priorité horizontale du plan d'action.

Une initiative nationale sur la charge administrative a été mise en œuvre en Autriche en 2006, au départ pour s'attaquer exclusivement aux charges pesant sur les entreprises. Ce programme a été complété en 2009 par une stratégie visant les charges imposées aux citoyens (voir ci-dessous). Les deux

initiatives sont conçues pour être appliquées en synergie étroite avec la stratégie en matière d'administration électronique.

L'Espagne a mis en place un Plan d'action global dans le but de revitaliser les entreprises et de stimuler la compétitivité. L'objectif est de réduire les charges administratives des entreprises de 30 % d'ici 2012 dans six domaines prioritaires (statistiques, environnement, main-d'œuvre, finances, embauche et entreprises), par rapport à la mesure de référence de mai 2007. Il est fait bon usage de l'administration électronique pour appuyer ces mesures de simplification. La plupart des mesures accélérées font appel aux TIC ou à l'introduction de services en ligne.

Le gouvernement irlandais a annoncé en juin 2008 une réduction de la charge administrative dans le cadre de l'objectif de réduction de 25 %. Cette mesure vient compléter les activités de simplification déjà en cours.

En dépit de la popularité apparente des programmes de ce genre parmi les fonctionnaires et le personnel politique, la façon dont ils sont perçus par ceux qui devraient en être les premiers bénéficiaires, à savoir les entreprises et/ou les citoyens, est variable. Même dans les pays où les programmes de réduction des charges administratives ont donné de très bons résultats, les entreprises n'ont guère manifesté d'enthousiasme.

À cet égard, des critiques ont été émises quant à l'efficacité en termes de coûts de la réduction de la charge administrative au moyen du SCM. Si les coûts du processus de mesure sont relativement élevés, en particulier dans le cas d'une mesure de référence complète, les résultats effectifs en termes d'impact sur la société n'ont pas encore été examinés de manière approfondie et sont parfois mis en doute.

Autres tendances en matière de simplification administrative

Accroissement du recours aux TIC, reconfiguration et simplification des processus

Il existe d'autres approches de la simplification administrative que la mesure de la charge administrative et les programmes de réduction utilisant le SCM. Un grand nombre d'entre-elles font appel aux technologies modernes de l'information et de la communication pour faciliter la vie des entités réglementées, comme des autorités administratives et des fonctionnaires. La rénovation et la simplification des processus administratifs se basent sur l'examen et l'optimisation des transferts d'informations requis par les formalités administratives, y compris pour réduire leur nombre et leur poids en les repensant, en éliminant des étapes et en faisant appel aux technologies, le cas échéant.

Au Royaume-Uni, les TIC seront mises à profit pour simplifier la collecte de données et les diffuser grâce à un nouveau mécanisme de déclaration – le *Data Interchange Hub* ou plate-forme d'échanges de données – qui a été mis au point par le Département des communautés et des collectivités locales (*Department for Communities and Local Government*) en partenariat avec d'autres départements et la Commission des audits (l'organisme d'audit pour les collectivités locales). L'objectif est d'assurer de manière sécurisée et centralisée la collecte, le stockage et l'échange de données pour la série d'indicateurs nationaux des autorités locales, en leur facilitant ainsi la déclaration en référence à ces indicateurs et en garantissant que les données ne devront être collectées qu'une seule fois pour de multiples utilisations par les parties intéressées. La plate-forme a deux buts principaux : réduire la charge de collecte de données des autorités locales, et garantir que ces autorités disposent des informations appropriées pour évaluer leur propre performance en regard des indicateurs nationaux.

Une grande part des initiatives au Portugal – et surtout les initiatives de grande portée – ont eu recours aux outils d'administration électronique. Pendant les deux premières années du *Programme Simplex*, 30 des 50 « initiatives emblématiques » reposaient sur la mise en place ou l'utilisation accrue des TIC et peuvent être qualifiées d'initiatives d'administration électronique. Beaucoup d'initiatives ont mis l'accent sur des processus tournés vers les usagers, ayant un impact direct pour les citoyens ou les entreprises. La mise en œuvre de ces initiatives s'est appuyée dans une large mesure sur la création d'un service d'administration électronique d'appui intégré et cohérent. L'Agence pour la société de l'information (UMIC) a développé une plate-forme d'interopérabilité pour le secteur public. Une fois pleinement développée, la plate-forme permettra au secteur public d'interconnecter des systèmes indépendants et d'offrir des services électroniques multimodes.

La Belgique a institué un système unique de collecte de données auquel recourent les administrations à tous les niveaux de gouvernance – une autorité publique recueille une seule fois les informations pour les multiples utilisateurs qui en ont besoin pour leur mission publique. Les données recueillies par un service public doivent être gérées dans une seule base de données, accessible à d'autres services publics ayant besoin des mêmes données. Elles sont communiquées via un système de transmission électronique entre services, qui garantit la protection des transactions. Les registres contenant des données sur les personnes, les entreprises, les objets (voitures) et les biens sont peu à peu devenus des « sources authentiques qui sont les seules à même de rassembler, traiter, gérer et fournir certaines informations ». C'est le cas du Registre national des personnes physiques, de la Base de données croisées des entreprises, de la Banque carrefour de la

sécurité sociale, des fichiers concernant les contributions sociales et les taxes, des registres de police, etc.

La tâche principale du Registre norvégien des obligations de déclaration des entreprises est d'offrir un tableau général constamment actualisé des obligations de déclaration des entreprises et des secteurs industriels et de tenter de coordonner et simplifier ces obligations. Il s'agit de prévenir la compilation et l'enregistrement inutiles d'informations, notamment pour les petites et moyennes entreprises. Le Registre des obligations de déclaration des entreprises offre en permanence une synthèse des informations concernant les entreprises et les secteurs industriels demandées par les différents registres et agences.

En Australie, le gouvernement a établi en 2006 un comité de réforme des processus administratifs (« Business Process Transformation Committee » ou BPTC) pour conduire la réforme des processus administratifs des organismes publics. Le BPTC est un groupe de cadres supérieurs issus d'organismes de prestation de services et d'organismes centraux, qui est chargé de faire évoluer la façon dont les organismes traitent leurs affaires au moyen des TIC. L'objectif du BPTC est de réformer les processus administratifs dans tous les organismes, afin d'améliorer la qualité, la cohérence et l'efficacité de la prestation de services aux citoyens.

Également en Australie, le *Standard Business Reporting* (SBR), qui a été progressivement mis en place à partir de juillet 2010, est une initiative qui vise à réduire les obligations de déclaration en faisant en sorte que les entreprises puissent communiquer plus rapidement, à moindre coût et plus facilement leurs informations financières à l'administration fédérale et aux administrations territoriales australiennes. Le SBR supprimera dans les formulaires administratifs les informations inutiles ou redondantes, utilisera des logiciels de gestion pour pré-renseigner automatiquement les formulaires administratifs, adoptera une terminologie commune de déclaration fondée sur les normes internationales et les meilleures pratiques, fera en sorte que la communication d'informations financières à l'administration soit le corollaire des processus administratifs courants, fournira une interface électronique pour permettre aux entreprises de rendre compte directement aux agences gouvernementales en utilisant leur logiciel de comptabilité, qui validera et confirmera la réception des rapports, et fournira à chaque entreprise une connexion en ligne sécurisée avec les agences concernées. On table sur une économie de 795 millions AUD par an pour les entreprises australiennes lorsque le système sera pleinement opérationnel en 2010.

Dix procédures administratives est un projet gouvernemental horizontal du gouvernement danois lancé par le groupe de direction pour des initiatives gouvernementales horizontales. Le projet a sélectionné dix procédures et a

modélisé le processus et les difficultés que rencontrent les entreprises et les services gouvernementaux pour réaliser certaines tâches. L'objectif du projet est le suivant :

- Identifier dix procédures/processus au cours desquels les entreprises interagissent avec l'administration de manière inefficace et où ces contacts/interactions/processus peuvent être optimisés/simplifiés au profit des entreprises comme des autorités.
- Développer de nouveaux concepts centrés sur le service, la numérisation, la simplification, la réutilisation des données etc., et le renforcement des filières de communication entre le secteur public et les entreprises pour promouvoir des solutions numériques.

La cartographie détaillée du déroulement des opérations s'est avérée très utile pour mettre en lumière de nouvelles solutions mieux adaptées, dont les coûts administratifs sont moindres pour les entreprises comme pour les organismes gouvernementaux. Les dix procédures ont été cartographiées et des solutions/visions conceptuelles ont été préparées. Ces solutions doivent encore être développées par les institutions concernées avant d'être mises en œuvre.

Guichets uniques

La simplification des procédures entraîne souvent la création d'un guichet unique, matériel ou électronique. Les guichets uniques fournissent habituellement des services très divers allant de la diffusion d'informations sur l'environnement commercial et ses contraintes à la délivrance de licences et de permis pour s'engager dans des activités commerciales spécifiques. Les guichets uniques peuvent aussi assurer d'autres services pour le compte d'entrepreneurs relevant d'autres autorités publiques. Dans une situation idéale, il n'existe qu'un seul « guichet » pour contacter tous les services qui peuvent intéresser un entrepreneur.

Pour donner un exemple de processus d'entreprise standardisé courant qui débouche progressivement sur un guichet unique électronique, l'*Australian Government Online Service Point Program* a été mis en place pour améliorer l'accès aux informations, aux messages et aux services de sites Internet gouvernementaux via le portail en ligne. Ce site web permet aux utilisateurs de personnaliser leur accès et leurs options de navigation en créant s'ils le souhaitent un compte en ligne. Une fonction d'authentification unique est en cours d'expérimentation pour permettre aux utilisateurs de simplifier le processus d'accès aux services des organismes et de transaction en ligne sans avoir à se souvenir d'une multitude d'adresses web, de noms d'utilisateur et de mots de passe.

Le site Internet www.business.gov.au est un outil et une source d'informations en ligne qui regroupe les informations provenant des trois

niveaux de l'administration et réduit les coûts de mise en conformité pour les entreprises. Un éventail de produits et services gratuits y est proposé aux entreprises, notamment l'offre de contenus en syndication à des sites web tiers et l'utilisation de formulaires intelligents pour faciliter les transactions en ligne des entreprises. *Business.gov.au* accueille un forum consultatif pour les représentants des entreprises et de l'administration deux fois par an pour les tenir au courant de ses activités et encourager l'utilisation des technologies de l'information en vue de réduire les dépenses de mise en conformité des entreprises.

Encadré 1.2. Guichet unique au Mexique

Avec le soutien de l'OCDE et dans le cadre du Programme de renforcement de la concurrence économique et de l'amélioration de la réglementation favorable à la concurrence, le gouvernement mexicain a établi un guichet unique pour les entreprises naissantes. Le portail *tuempresa.gob.mx* a été lancé par le Président du Mexique, Felipe Calderon, le 4 août 2009.

Ce portail est un site en ligne qui permet aux entrepreneurs de s'acquitter de manière simplifiée et rationalisée des cinq formalités fédérales requises par la loi pour créer une entité commerciale. Avant la mise en place du portail, les entrepreneurs devaient se rendre dans différents services administratifs, remplir plusieurs formulaires et questionnaires en fournissant plusieurs fois les mêmes informations, faire la queue pour remettre leur dossier et attendre plusieurs heures ou plusieurs jours avant de recevoir une réponse officielle. Grâce au portail « *tuempresa.gob.mx* », les entrepreneurs ne renseignent plus qu'un seul formulaire en ligne et reçoivent, après s'être rendus chez un notaire ou un intermédiaire commercial agréé, des réponses officielles qu'ils peuvent télécharger sur le site.

Le portail utilise de façon intensive des outils d'administration électronique. En reliant plusieurs bases de données gouvernementales, en rendant possible le partage d'informations entre différents ministères et en supprimant l'obligation de communiquer plusieurs fois les mêmes informations, le portail fait bénéficier les entreprises d'une réduction de leurs coûts d'opportunité. Les évaluations de l'OCDE montrent que les charges administratives pesant sur les entrepreneurs ont été réduites de 65 % grâce à la mise en place du portail, puisqu'elles sont tombées de l'équivalent de 16 % du PIB par tête du Mexique en 2007 à seulement 6 % (OCDE et Secretaria de Economía, 2009).

On attend du portail qu'il réduise les obstacles qui favorisent l'économie parallèle et contribue à stimuler l'augmentation du nombre de nouvelles entreprises.

Nombre de guichets uniques ont été créés dans les pays de l'OCDE car la Directive 2006/123 CE sur les services du marché intérieur impose de simplifier toutes les procédures requises pour lancer et assurer une activité de service. À la fin de 2009, il devait être possible pour les entreprises prestataires de services de s'acquitter de toutes les formalités nécessaires – autorisation, notification, licences environnementales, par exemple – depuis des points de contact uniques, à distance et par des moyens électroniques.

En Finlande, des guichets uniques sont actuellement mis en place pour les citoyens. Il s'agit de proposer des services d'administration publique depuis un emplacement unique (guichet unique), ce qui est considéré comme particulièrement important pour la population finlandaise afin de lui assurer une large gamme de services de grande qualité sur tout le territoire, dans les régions faiblement peuplées comme dans les centres urbains. On cherche principalement à diversifier et à uniformiser la gamme des services proposés. Le développement d'un réseau physique de services pour les personnes sera complété par la fourniture de services par voie électronique et via des centres d'appels. Un compte électronique personnel et interactif sera introduit en 2011 pour les citoyens. L'objectif est d'introduire une solution similaire pour les entreprises.

L'Autriche s'est engagée à créer un guichet unique d'administration centrale électronique pour les communications avec le secteur public⁶. Le portail Aide aux entreprises donne accès à des informations et à des procédures électroniques. À l'avenir, le Portail des services aux entreprises intégrera des services d'information et de transaction à tous les niveaux de l'administration. Il devrait fonctionner comme un moyen d'authentification unique ainsi qu'un guichet unique personnalisé. Le gouvernement estime que les gains potentiels sont de 100 millions EUR par an à court terme, et pourraient dépasser 300 millions EUR par an, en fonction du nombre de services intégrés.

Des guichets uniques ont été créés pour les entreprises en Espagne, sous le nom de *Ventanillas Únicas Empresarial* (VUE). Ces organismes aident les entrepreneurs à lancer de nouvelles activités en leur fournissant des services intégrés. En particulier, le réseau des VUE s'efforce d'informer et d'orienter les entreprises et de faciliter le traitement des cas individuels. L'objectif recherché est de concentrer dans une seule démarche toutes les procédures vis-à-vis de l'ensemble des administrations compétentes. Un portail hébergeant un guichet unique virtuel⁷ a également été créé et les utilisateurs y trouvent des informations générales ainsi que des conseils personnalisés sur les procédures à suivre pour lancer et promouvoir une activité économique. De juin 1999 à décembre 2005, les VUE ont contribué à la création de plus de 36 500 entreprises et conseillé plus de 162 000 personnes⁸. Entre décembre 2005

et la fin de 2009, 34 500 nouvelles entreprises de plus ont été créées et 110 000 personnes ont été conseillées⁹.

En Allemagne, les *Länder* contribuent à la simplification administrative en développant un réseau national d'organismes d'aide à la création de jeunes entreprises (appelés Centres pour la création d'entreprises), qui propose aux nouveaux entrepreneurs des conseils et des services pratiques. Les entreprises allemandes peuvent désormais s'enregistrer en quelques heures, ou une journée au plus. Les entrepreneurs qui créent une société à responsabilité limitée doivent s'attendre à ce que la procédure d'enregistrement dure en moyenne six jours.

Grâce à l'*Australian Business Number (ABN)* et au *Business Names Registration Project*, les entreprises australiennes pourront demander simultanément en ligne leur raison sociale au niveau national et leur ABN, ce qui fera économiser beaucoup de temps et des frais d'enregistrement élevés aux entreprises opérant dans plus d'un État. Le système fournira aussi une interface qui améliorera les interactions entre les entreprises et l'administration, en regroupant au même endroit les informations dont ont besoin les responsables de sociétés.

Aux Pays-Bas, plusieurs projets utilisent les TIC à des fins de simplification administrative :

- Le portail *Mijnoverheid.nl (mygovernment.nl)* a personnalisé l'échange dans les deux sens d'informations et de services avec l'administration via Internet.
- Un code d'authentification pour accéder aux services électroniques de l'administration tels que la déclaration d'impôt. Six millions de personnes utilisent déjà *DigiD*.
- Numéro client individuel – l'administration envisage de n'utiliser qu'un seul numéro pour ses contacts avec les citoyens, les entreprises et les autres organismes administratifs.

L'objectif est de constituer un seul registre central des citoyens, afin que ceux-ci n'aient à fournir qu'une seule fois des informations.

Inspection et application

On a accordé une plus grande attention ces dernières années à la question de l'application des règlements et des inspections, en particulier avec l'introduction du concept d'une modulation de l'application en fonction des risques. On a trouvé des exemples d'initiatives destinées à améliorer la situation en ce domaine.

Certains pays se sont davantage intéressés à cette question après la publication de la *Hampton Review* en 2005¹⁰ au Royaume-Uni. Le but de la

Hampton Review était d'introduire une nouvelle stratégie en matière d'application, basée sur la proportionnalité et des évaluations des risques pour aider à cibler les ressources sur les entreprises à « haut risque » qui ne se conformeront vraisemblablement pas à la réglementation, et alléger les charges administratives de celles qui la respectent.

Le *Regulators' Compliance Code*, un code de pratique réglementaire entré en vigueur en avril 2008, donne une base juridique aux sept *Principes de Hampton*¹¹ énumérés ci-dessous :

- Les autorités réglementaires doivent reconnaître qu'un volet essentiel de leur activité consiste à permettre, voire à encourager, le progrès économique, leur intervention étant limitée aux cas où une protection est manifestement nécessaire.
- Les autorités réglementaires, et le système de réglementation dans son ensemble, doivent avoir recours à une évaluation globale du risque pour concentrer les ressources sur les domaines où le besoin se fait le plus sentir.
- Les autorités réglementaires doivent fournir des conseils autorisés auxquels les intéressés peuvent avoir accès facilement et à moindre coût.
- Aucune inspection ne doit être conduite sans raison.
- Les entreprises n'ont pas à fournir d'informations inutiles ni à fournir deux fois les mêmes informations.
- Les rares entreprises qui contreviennent systématiquement aux règlements doivent être rapidement identifiées et faire l'objet de sanctions adaptées et effectives.
- Les autorités réglementaires doivent assumer la responsabilité de l'efficacité et de l'efficacéité de leurs activités, tout en restant indépendantes dans leurs décisions.

Le gouvernement danois a aussi lancé un projet gouvernemental horizontal pour mettre au point une stratégie devant être appliquée par tous les ministères en matière d'application de la réglementation commerciale, stratégie qui aurait recours à une approche fondée sur les risques. La stratégie proposée associe des contrôles en fonction des risques, un renforcement des conseils aux entreprises et des sanctions pour promouvoir un meilleur respect de la réglementation. Elle comportera divers éléments tels qu'une hiérarchisation des priorités en matière d'application, un contrôle différencié selon le degré de conformité des entreprises, des conseils améliorés aux entreprises, un contrôle coordonné entre ministères/autorités, des sanctions efficaces (de différents types notamment) et des processus d'apprentissage systématique et d'évaluation des effets des efforts d'application.

Les services d'inspection et les autres organismes responsables de l'application de la réglementation aux Pays-Bas utilisent désormais

couramment une approche fondée sur les risques, en effectuant des analyses de risque basées sur des évaluations ou des mesures du non-respect et de ses conséquences maximales plausibles, approche qui est adaptée au secteur en cause. Les risques sont hiérarchisés en collaboration avec les ministères de tutelle. La *Vision pour 2010* exposée dans la Lettre adressée en janvier 2008 au Parlement par le Ministre néerlandais de l'intérieur et des affaires étrangères repose sur quatre piliers : modernisation et qualité (simplification des structures, collaboration et approches modernes fondées sur les risques), délégation de tâches et groupement de l'expertise (réorganisation plus efficace des tâches), réglementation et politique (approche plus souple de la réglementation) et responsabilité de l'administration (promouvoir une nouvelle conception des limites de la responsabilité de l'administration en matière de gestion des risques). Pour mettre en pratique les *Visions cadres*, un *Programme de simplification des inspections* a été défini par chaque ministère pour tout son domaine de compétence, qui inclue les mesures des charges, un maximum de deux inspections standard par an pour les PME dans certains domaines, l'établissement de services ouverts au public, la coopération entre les services d'inspection et les autres autorités responsables de la réglementation, la délégation de tâches et les TIC.

Traitement du stock, accessibilité, évaluations de la réglementation

Si quelques pays et l'UE ont défini une ligne de conduite sur la gestion du stock de législation, il semble qu'elle ne soit qu'un produit dérivé de la simplification administrative dans beaucoup de pays. Nous entendons par gestion du stock de législation le processus qui tend à rendre celle-ci plus facilement accessible. Il englobe les publications électroniques, la consolidation et la codification des textes législatifs ainsi que l'évaluation des règlements en vigueur pour éliminer les incohérences et les redondances. Ces projets restent habituellement dans l'ombre des projets plus séduisants visant à mesurer les charges administratives.

Dans le cadre de ses efforts de simplification, le gouvernement wallon (Belgique) a chargé le Comité législatif d'identifier les textes obsolètes (tombés en désuétude ou remplacés par d'autres). Le gouvernement a ainsi été conduit à abolir une première série de 156 textes obsolètes en avril 2008 et une deuxième série de 42 textes en juin 2008 dans de multiples domaines (économie et emploi, affaires sociales, agriculture, chasse, pêche, aménagement du territoire).

En Irlande, la simplification de la réglementation a été effectuée par abrogation (révision de la législation), reformulation et consolidation. Le processus de révision de la législation porte sur l'abolition de textes du Code qui sont obsolètes, caducs ou n'ont plus d'objet. Il vise surtout à indiquer sans ambiguïté aux citoyens et aux entreprises quelles lois antérieures à la création

de l'État irlandais en 1922 continuent de s'appliquer. La reformulation de la législation est une forme administrative de consolidation, qui intègre tous les amendements postérieurs à une loi et rend le texte consolidé applicable tel que sans vote du Parlement. La codification constitue un autre instrument important de réforme de la loi, et consiste, pour le *Oireachtas* (Parlement irlandais) à adopter une loi générale regroupant l'ensemble des dispositions précédentes dans un domaine donné.

Nombre de textes législatifs ont été codifiés au Portugal depuis 2006. L'un des principaux volets de Simplex 2006 a été l'harmonisation et la codification de séries de dispositions légales pour améliorer l'accès à la législation et la rendre plus facile à comprendre. Le programme comportait 14 initiatives centrées sur la codification de domaines juridiques précis relevant de la compétence de plusieurs ministères.

En France, la codification est un élément important qui fait traditionnellement partie de la culture législative depuis 20 ans. Jusqu'à présent, quelques 70 codes couvrant plus de 40 % des lois en vigueur ont été créés. Le principe de base est de réécrire et regrouper en un code unique la législation en vigueur régissant un domaine particulier, en conservant l'ensemble des dispositions à l'exception des textes obsolètes. Le Parlement et le gouvernement œuvrent à cet égard en collaboration étroite.

Les politiques actuelles de réduction des charges administratives au Danemark peuvent conduire au regroupement des réglementations dans certains domaines, mais seulement accessoirement. Il est procédé à la codification d'amendements à des lois spécifiques dans un certain nombre de cas (par exemple la codification annuelle de la Loi sur l'administration de la justice). En 2008, 92 lois codifiées ont été adoptées et 32 au premier trimestre de 2009.

Quelques pays de l'OCDE ont lancé des projets dépassant le champ de la codification de textes législatifs et abolissant des dispositions obsolètes ou faisant double emploi. Ces examens de fond des réglementations existantes associent à la gestion du stock des réglementations une réduction des charges administratives et d'autres charges réglementaires.

En Italie, le processus d'examen de la réglementation se poursuit depuis 2005. Il en est maintenant à sa troisième étape de codification, qui a été précédée par l'identification des lois existantes (y compris la constitution d'un catalogue recensant toutes les lois existantes) et l'évaluation de ces lois sur la base d'une analyse d'impact.

Au printemps 2009, le gouvernement fédéral allemand a préparé une Loi de simplification abrogeant quelques 85 lois et ordonnances concernant la politique de l'environnement. Bien que cette diminution ait été partiellement compensée par l'adoption récente de nouvelles lois, le stock des lois fédérales

a été ramené de 2 039 lois et 3 175 ordonnances à 1 728 lois et 2 659 ordonnances pendant la 16^e législature¹². Pendant cette même période, le nombre de réglementations distinctes en vigueur est tombé de 86 334 à 83 044. Les efforts de simplification ont aussi abouti à l'élimination de quelque 950 termes et concepts juridiques datant de l'époque de l'Allemagne impériale, ainsi que de règlements antérieurs à la Loi fondamentale qui sont obsolètes du point de vue de leur libellé ou sur le fond.

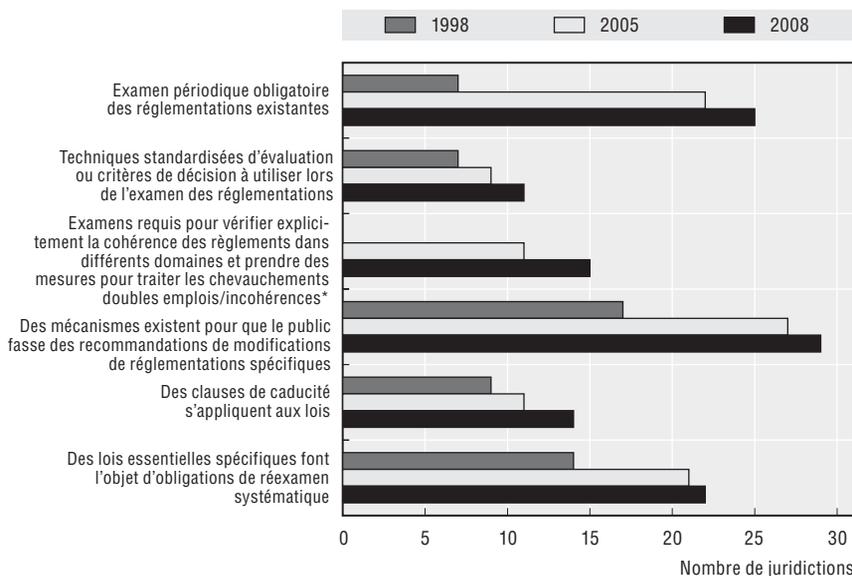
Au Mexique, une nouvelle initiative importante de réduction du stock réglementaire a été lancée par le Président Calderon en janvier 2010. Les ministères ont reçu l'ordre de soumettre avant la fin mars des listes de réglementations qu'ils considéraient comme « indispensables ». Toutes les réglementations exclues de ces listes ont été abrogées. L'examen se poursuivra tout au long de 2010 avec une évaluation plus précise des réglementations existantes et de nouvelles suppressions et simplifications. L'OCDE apporte son aide au gouvernement mexicain dans la mise en œuvre de cette initiative très ambitieuse.

Des examens périodiques des dispositions en vigueur représentent une autre approche de la réduction du stock des réglementations. En 2007, la Commission de la productivité de l'Australie a reçu la responsabilité de mener des examens annuels systématiques de la charge réglementaire dans certains secteurs. Ce programme est mis en œuvre sur un cycle continu de cinq ans. Le processus est conçu de manière que toutes les réglementations publiques affectant les secteurs en cause soient efficaces et efficaces, en recommandant des améliorations apportant des avantages réels aux entreprises et à la collectivité, sans compromettre les objectifs politiques sous-jacents. Après chaque examen, le gouvernement donne suite aux recommandations des rapports et réforme dans la mesure appropriée les dispositions réglementaires.

Selon les indicateurs de gestion réglementaire de l'OCDE, le nombre de pays ayant adopté des mécanismes d'examen de la réglementation a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie (graphique 1.3). La plupart des pays de l'OCDE indiquent qu'ils effectuent désormais des évaluations obligatoires périodiques de la réglementation existante, et qu'ils sont soumis à des obligations d'examen automatique pour des lois essentielles particulières et à des mécanismes permettant au public de faire des recommandations pour modifier les règlements existants. Les clauses de caducité sont moins courantes, mais se développent cependant. Il a été néanmoins difficile de trouver, dans les informations recueillies par l'OCDE, des exemples concrets de ces politiques.

Le Portugal a récemment commencé à recourir à des clauses de révision ou de caducité pour ses nouvelles réglementations. C'est ainsi que les

Graphique 1.3. Instruments utilisés pour l'examen des règlements existants



Les données de 1998 ne sont pas disponibles pour l'Union européenne, le Luxembourg, la Pologne et la République slovaque. Il en découle que ce graphique est basé sur les données de 27 pays pour 1998 et 30 pays et l'UE pour 2005/2008.

(*) Aucune donnée antérieure à 2005 n'est disponible.

Source : OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005 and 2008, www.oecd.org/regreform/indicators

systèmes de licences pour les installations industrielles et pour les activités relatives au bétail (tous deux institués en 2008) comportent des clauses de révision.

Les instruments législatifs sont automatiquement programmés pour expirer en Australie dix ans après leur entrée en vigueur, et 2013 sera la première année où des textes législatifs du Commonwealth cesseront de s'appliquer en vertu de clauses de caducité.

Le nouveau mécanisme de clauses de caducité « *Sunset for Review* » a été introduit en Corée en 2009. En vertu de ce nouveau système, les réglementations doivent être réexaminées périodiquement (généralement tous les cinq ans) et elles deviennent caduques dès lors que l'on constate qu'elles sont dépourvues d'intérêt pratique. Ce système est appliqué non seulement aux réglementations nouvelles ou renforcées mais aussi aux réglementations existantes. On prévoit que 20 % environ des réglementations existantes seront examinées périodiquement en vertu des clauses de caducité, ce qui contribuera à l'élimination des charges administratives superflues imposées par la réglementation.

La commission parlementaire chargée de l'examen de la législation en Belgique a pour mission d'évaluer les lois qui ont été promulguées depuis au moins trois ans. Elle doit cerner les éventuelles difficultés de mise en œuvre (résultant de leur complexité, de lacunes, d'une incohérence, de leur imprécision, de contradictions) et déterminer comment la loi a effectivement répondu à son objectif initial. Des demandes de réexamen peuvent être présentées par un grand nombre de parties prenantes (toute administration chargée d'exécuter la loi ; toute autorité chargée de faire respecter l'application des lois ; toute personne physique ou juridique ; et les députés et sénateurs). Les travaux de la commission doivent aussi être étayés par les rapports de la Cour de cassation et des tribunaux sur les difficultés rencontrées dans le domaine législatif et par les décisions de la Cour constitutionnelle.

Des clauses de caducité s'appliquent en Autriche pour quelques réglementations d'importance secondaire du ministère de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, telles que celles qui se rapportent à la loi sur l'étiquetage des prix.

Autres méthodes

Outre la pratique consistant simplement à assortir une réglementation lorsqu'elle est adoptée de l'obligation de mesurer les charges administratives éventuelles, d'autres exemples illustrent comment il est possible de réduire les contraintes résultant des réglementations publiques dès le stade de leur élaboration.

Les États-Unis ont mis au point un programme global centralisé pour analyser et clarifier les obligations de collecte d'informations de chaque administration. La loi sur la réduction de la paperasserie (*Paperwork Reduction Act* ou PRA) a pour but de réduire les formalités administratives auxquelles le public est soumis par les agences fédérales. La loi exige des agences fédérales qu'elles sollicitent l'accord de Bureau de la gestion et du budget (*Office of Management and Budget* ou OMB) avant de recueillir des informations auprès du public. L'OMB est chargé d'évaluer la demande de collecte d'informations de l'agence en comparant l'utilité pratique des informations pour l'agence à la charge qu'elle fait peser sur le public. Les agences doivent publier leur projet de collecte d'informations au Registre fédéral pour que le public dispose d'une période de 60 jours pour faire des commentaires avant de soumettre la demande à l'OMB pour examen.

Les règles introduites au Portugal en 2006 pour le législateur comportent l'obligation pour celui-ci d'envisager le regroupement des textes. Le *Test Simplex*, qui doit aussi être effectué lors de l'élaboration d'une réglementation, lui impose dévaluer le nombre des divers textes juridiques traitant de la

question visée par le projet de réglementation. S'il existe plus de quatre lois et que le ministère ne les regroupe pas, il doit justifier cette décision.

Il existe un nouveau moyen de rendre plus prévisible et certaine l'adoption de textes législatifs pour les entreprises, à savoir les « Dates communes d'entrée en vigueur » (Common Commencement Dates ou CDD). Cette solution originale, qui veut que tous les réglementations qui s'appliquent aux entreprises entrent en vigueur à des « dates communes » connues, provient du Royaume-Uni. Les Dates communes d'entrée en vigueur ne concernent au Royaume-Uni que deux jours par an (6 avril et 1^{er} octobre) et sont précédées par la publication de documents d'orientation au moins 12 semaines avant que n'entrent en vigueur les nouvelles réglementations affectant les entreprises. Cette période de 12 semaines laisse le temps aux entreprises de mieux se préparer et de s'adapter aux modifications de la législation. L'objectif de cette approche est d'aider les entreprises à mieux s'adapter aux nouvelles réglementations. Des approches similaires ont été expérimentées aux Pays-Bas.

Les perceptions du public reflètent-elles les résultats ?

En dépit de la popularité des programmes de réduction des charges administratives parmi les fonctionnaires et le personnel politique, les perceptions de ceux qui devraient le plus bénéficier de ces programmes, à savoir les entreprises et/ou les citoyens, peuvent être variables. Même dans les pays où les programmes de réduction des charges administratives ont enregistré des résultats importants, les entreprises n'ont pas exprimé beaucoup d'enthousiasme à leur égard.

C'est ainsi qu'aux Pays-Bas le gouvernement a atteint son objectif de réduction des charges administratives de 25 % en 2007. Malgré ces réalisations (OCDE, 2007), les entreprises sont déçues parce qu'elles estiment que les progrès sont trop lents et que les questions qu'elles jugent réellement importantes ne sont pas traitées.

Les raisons de cette perception négative de la part des entités réglementées peuvent être les suivantes :

- Les chiffres absolus et relatifs rendant compte de la réduction des charges peuvent paraître impressionnants lorsqu'ils sont rapportés à l'ensemble de la société ou du secteur des entreprises dans un pays donné. Toutefois, les économies peuvent être bien moins substantielles pour une société/un citoyen pris individuellement. En conséquence, les milliards d'euros économisés par une réduction de 25 % des charges administratives peuvent se traduire pour un entrepreneur individuel en termes de centimes ou de quelques euros d'économie annuelle.

- Des délais peuvent intervenir avant que la suppression des charges administratives ne devienne sensible pour les intéressés. Le processus législatif prend du temps, et même lorsque les changements de réglementation résultant de la simplification et/ou de l'abrogation de règlements inutiles sont appliqués, les impacts peuvent ne se faire sentir que plus tard et les intéressés peuvent ne pas faire le lien avec les projets de simplification administrative.
- Certains pays ou certaines agences peuvent mettre l'accent sur les paperasseries faciles à éliminer, comme des réglementations obsolètes et/ou qui ne sont pas vraiment respectées, ainsi que sur les dispositions affectant la majeure partie du secteur réglementé (ce qui signifie que l'élimination des coûts qu'elles occasionnent multipliés par le nombre de personnes concernées sera nettement plus élevée). On ne procède ainsi que pour atteindre l'objectif chiffré.
- Les gouvernements ne tiennent pas compte de la perception de la réglementation par les entités réglementées. Il peut arriver que les réglementations perçues comme les plus irritantes par les personnes concernées ne soient pas celles qui entraînent le plus de charges d'après les résultats d'une mesure quantitative. Et inversement, des réglementations que les évaluations quantitatives font apparaître comme étant les plus contraignantes peuvent être perçues par les entités réglementées comme ni importantes ni nécessaires et donc pas si irritantes que cela. Les réglementations créant des obligations de fournir des données pour des besoins statistiques en offrent un bon exemple. Très fréquemment, les entités réglementées ne sont pas familiarisées avec le but recherché et les fruits attendus de ces enquêtes et elles sont donc irritées par l'obligation de fournir des données. En revanche, les charges administratives totales mesurées peuvent ne pas être si élevées, parce qu'elles peuvent ne concerner qu'un nombre limité de sujets (un échantillon statistique). La suppression ou la réduction de certaines de ces obligations peut cependant être accueillie favorablement par les personnes concernées.
- La communication avec les parties intéressées peut avoir été négligée par le passé. Les résultats de projets de simplification, notamment de ceux dont les résultats sont quantifiés, comme une réduction des charges administratives de 25 %, peuvent susciter l'intérêt des médias. Par contre, les chiffres exprimant la réduction totale en chiffres globaux peuvent être trop abstraits pour les citoyens ou les entrepreneurs pris individuellement pour qu'ils perçoivent les avantages pour eux.

Quelques pays se sont efforcés de renforcer la communication avec les parties intéressées, tant pour ce qui se rapporte au processus de simplification administrative en tant que tel que pour ce qui concerne les résultats de ces

efforts. La perception de la charge réglementaire par les entités réglementées est souvent prise en compte, et des critères qualitatifs de détermination des « candidats » potentiels à la réduction de certaines réglementations sont utilisés pour compléter les données quantitatives. Ces nouveaux développements sont examinés ci-dessous.

Un résumé des tendances et expériences actuelles montre que la mesure de la charge administrative et des réductions fondée sur le SCM ou sa version modifiée reste l'instrument majeur de simplification de l'administration. Les autres instruments et processus restent secondaires par rapport à ces actions et ne constituent souvent que des activités *ad hoc* qui ne sont pas coordonnées avec les actions principales ou qui le sont mal. Compte tenu des perceptions parfois insuffisamment positives des bénéficiaires, des pays tentent de faire en sorte que les efforts de réduction de la charge administrative soient plus efficaces et mieux acceptés par les parties intéressées, en recourant notamment à une communication meilleure et plus efficace. Comme de nombreux pays sont confrontés à des expériences similaires, le moment est venu d'analyser ces expériences, d'essayer de dégager des principes communs et des options que les gouvernements pourront envisager de retenir pour l'avenir proche.

Le projet mené par l'OCDE, « *Measuring progress in regulatory reform: the use of perception surveys in OECD countries* », a pour but d'améliorer la conception et l'utilisation d'enquêtes sur les perceptions afin qu'elles soient plus utiles pour la conception et la mise en œuvre des réformes réglementaires et la communication à leur sujet. Il traite, entre autres questions, des difficultés examinées dans ce chapitre que soulèvent la compréhension des perceptions des parties intéressées, leur prise en compte dans l'évaluation de programmes et la communication des conséquences et des résultats de la réforme de la réglementation à ceux qui sont affectés. Le projet s'appuie sur les expériences des pays et les vues d'experts (voir OCDE, 2010k).

Notes

1. Note de bas de page de la Turquie :

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre du Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de bas de page de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de la Commission européenne :

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

2. Site web du réseau SCM, www.administrative-burdens.com.
3. Toutefois abrégé par les élections anticipées qui ont eu lieu en juin 2010.
4. Pour plus d'informations, voir OCDE (2009), *Better Regulation in Europe*, OCDE, Paris.
5. Mesure et réduction des charges administratives.
6. *Unternehmensserviceportal* : www.usp.gv.at/Portal.Node/usp/public.
7. Ce portail fait partie du site web « 0.60.es » : www.060.es/empresa-ides-idweb.jsp.
8. Voir www.ventanillaempresarial.org/docum_vues/datos_31dic05.pdf.
9. Ces chiffres sont fournis par le gouvernement espagnol.
10. www.berr.gov.uk/files/file45019.pdf.
11. www.berr.gov.uk/files/file45019.pdf.
12. Au 6 mars 2009.

Chapitre 2

Orientations futures pour la réduction des charges administratives

Le chapitre 2 présente les orientations des actions menées en fonction des tendances et des évolutions et fournit aux responsables de l'élaboration des politiques des conseils au sujet des possibilités et des erreurs à éviter lors de la conception, de l'exécution et de l'évaluation des programmes de simplification administrative. Le rapport constate qu'il conviendrait d'élargir le champ des projets de simplification administrative. Les gouvernements devraient chiffrer les charges administratives et fixer des objectifs quantitatifs pour leur réduction, mais cette évaluation chiffrée devrait être utilisée avec prudence et complétée par des méthodes d'évaluation qualitative. La simplification administrative devrait être intégrée et coordonnée avec d'autres activités dans le domaine de la réforme de la réglementation. Des structures institutionnelles efficaces pour la coordination et le suivi des projets de simplification administrative devraient être créés et la communication avec les parties prenantes doit être renforcée. Enfin et surtout, les efforts de simplification administrative devraient être évalués dans un souci de bonne gestion des deniers publics. Il conviendrait d'élaborer une stratégie d'évaluation avant de lancer le projet.

Des leçons et des recommandations peuvent être tirées de l'expérience des pays membres de l'OCDE. Les options suivantes représentent les meilleures pratiques en matière d'élimination de la paperasserie et devraient être examinées lors de la conception, de l'exécution et de l'évaluation des programmes de simplification administrative, quels qu'ils soient.

Action 1. Élargir le champ des projets de simplification administrative

Il conviendrait d'élargir le champ des projets de simplification administrative. Les pays devraient envisager de se focaliser non seulement sur les entreprises, mais aussi sur les coûts de la réglementation pour les particuliers et le secteur public, ainsi que sur des dépenses autres que les dépenses administratives, par exemple d'autres frais importants, les coûts liés aux facteurs d'irritation, etc.

Prise en compte d'autres sujets que les entreprises

Dans beaucoup de pays, et notamment ceux qui appliquent le Modèle des coûts standards (comme les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne, l'UE, la République tchèque), les entreprises ont été initialement la première cible pour la réduction de la charge administrative. Dans d'autres économies, les citoyens et/ou les pouvoirs publics ont été pris en compte dès le départ.

Selon l'Enquête de l'OCDE de 2008 sur les Indicateurs de qualité de la réglementation, sur 30 pays membres de l'OCDE plus l'UE, seulement neuf pays mesuraient la charge administrative pesant sur les citoyens et seulement quatre celles pesant sur le secteur public. Il semble que la mesure des charges administratives sur les sujets autres que les entreprises est étroitement liée à la mesure de celles des entreprises car aucun des pays membres de l'OCDE ne s'en préoccupe sans s'intéresser en même temps aux entreprises.

La simplification administrative est entreprise pour améliorer l'environnement commercial et donc aussi la compétitivité de l'économie. Le fait de dégager certaines des ressources consacrées par les entreprises au respect des obligations d'information contribue directement à la croissance économique, probablement davantage que dans le cas des ressources économisées par les particuliers. C'est pour cette raison que les entreprises ont été la préoccupation centrale des efforts de simplification administrative.

La perception par les citoyens du degré de réussite des gouvernements dans leur combat contre la bureaucratie est néanmoins fortement influencée par leur expérience personnelle. La perception par les citoyens des programmes de simplification administrative peut donc être influencée par le fait que les bénéficiaires des économies les plus importantes (en valeur absolue) sont les grandes entreprises.

L'une des raisons pour lesquelles les programmes concernant les particuliers et le secteur public connaissent moins de succès et sont moins répandus que ceux qui visent les entreprises tient peut-être au caractère moins approprié des techniques quantitatives utilisées pour mesurer les charges administratives pesant sur les particuliers et/ou le secteur public. Il est plus difficile de mesurer les pertes de temps d'un « citoyen ordinaire ». On met au point actuellement des méthodologies pour surmonter cet obstacle.

On trouvera ci-dessous quelques exemples de programmes de simplification administrative portant sur d'autres sujets que les entreprises. Au Portugal, le *Programme Simplex* a tenté dès le départ de réduire les charges administratives des particuliers comme des entreprises. Il comprend en outre des initiatives de réduction des charges administratives au sein de l'administration.

Aux Pays-Bas, en 2003 le gouvernement avait déjà inclus les particuliers parmi les groupes visés par la réduction de la charge administrative et s'était engagé à réduire celle-ci de 25 % nets pour les particuliers avant 2007. Il a été rapidement décidé d'adapter la méthodologie SCM utilisée pour les programmes de réduction de la charge administrative des entreprises. Après les élections de 2006, le nouveau cabinet a décidé de poursuivre le programme, mais de manière différente, en privilégiant une approche qualitative qui consiste à déterminer les dix principales charges les plus irritantes pour les particuliers et à élaborer des « analyses de vie ». Il n'y a pas de nouvelle mesure de référence et on n'encourage plus la poursuite d'un objectif chiffré de réduction. Les recherches ont abouti à la conclusion qu'il fallait établir une feuille de route, ainsi que redéfinir la notion de charge administrative, et fixer cinq étapes pour parvenir à une réduction notable. Les cinq étapes devaient consister à : décrire la mission (du service) ; déterminer sa position dans le modèle de relation (comment les particuliers perçoivent-ils/percevront-ils le service en fonction de leur perception de la liberté ; expliciter le protocole et la nature du service (comment le service s'intègre-t-il dans la relation entre administration et citoyen) ; comparer ou concevoir (évaluer dans quelle mesure la conception actuelle du service est adaptée à la relation entre administration et citoyen) ; prendre des mesures (pour faire cadrer le service avec l'approche souhaitée).

L'initiative pour réduire la bureaucratie des services publics au Royaume-Uni fait partie des réformes du secteur public visant l'amélioration des services publics. Des synergies ont été instaurées avec des programmes visant les

entreprises. Par exemple, une gestion plus efficace des formalités administratives concernant les immigrants aide les entreprises qui peuvent souhaiter les recruter. Des systèmes d'inspection, de fixation d'objectifs et d'évaluation des résultats visant à améliorer les services publics sont en place depuis plusieurs années. L'initiative a pour but spécifique d'éliminer la bureaucratie inutile et de donner aux agents de terrain du secteur public (comme les enseignants, la police, et les professionnels de santé qui sont en contact direct avec les citoyens pour la prestation de services publics) les moyens de mieux répondre aux attentes du public. La stratégie a été publiée en juin 2007 par le Responsable de l'amélioration des règlements (« Better Regulation Executive » ou BRE). La pièce maîtresse est l'engagement de réduire de 30 % d'ici 2010 la quantité de données et d'informations que les départements et agences demandent aux agents de terrain. Aucun essai systématique n'a été fait pour établir une mesure de référence chiffrée. Selon le BRE, des difficultés méthodologiques empêchent de faire des calculs précis, et il est préférable de laisser une certaine marge de manœuvre pour que l'approche puisse être adaptée, afin que les départements puissent faire la distinction entre les formalités nécessaires et les formalités inutiles (justice et obligation de rendre des comptes, par exemple, imposent à la police de conserver certains formulaires). Le BRE a plutôt convenu avec chaque administration concernée des approches à suivre pour la réduction de la quantité de données à fournir. Certains départements évaluent en termes quantitatifs la charge administrative à réduire, tandis que d'autres évaluent les réductions à opérer compte tenu des charges supportées (en termes de coût ou de temps gagné plutôt que selon la quantité de données).

Une partie du programme concernant les citoyens néerlandais porte sur les réglementations internes à l'administration, notamment pour les professionnels travaillant dans des services publics comme les hôpitaux et les écoles. Ses objectifs précis sont entre autres de réduire le volume d'informations qui doit être enregistré, de concevoir un audit unique, d'uniformiser les définitions et de rationaliser le système de prestations. Les « obligations d'enregistrement » des enseignants et de la police seront réduites. Des profils de professionnels (proches des profils de citoyens déjà créés) ont été développés. Une liste des cinq principales charges administratives par profil sera établie en coopération avec les professionnels eux-mêmes.

Un programme de réduction des charges administratives pesant sur les citoyens a été lancé en Autriche en avril 2009. À la place d'une mesure de référence complète, une approche de référence ciblée visant les 100 obligations d'information les plus contraignantes a été adoptée. Celles-ci ont été retenues compte tenu d'expériences internationales et avec l'aide de responsables juridiques dans les ministères concernés. La méthodologie SCM a été adaptée aux besoins des citoyens. Les charges administratives se mesurent donc en temps passé et en dépenses directes engagées. Le modèle a

été étoffé au moyen d'éléments qualitatifs. L'exécution d'une obligation d'information est décomposée en plusieurs phases (orientation, exécution, etc.) et les minutes mesurées sont converties en « minutes qualité » sans que la quantité globale soit modifiée. Cette approche met en évidence quelles sont les phases les plus irritantes pour les citoyens et du même coup les aspects dans la qualité du service peuvent être pris en compte dans le processus de mesure. C'est sur la base de cette étude que des initiatives accélérées ont été lancées en ce qui concerne les naissances, les inscriptions dans l'enseignement primaire, les mariages, les parents isolés, les personnes handicapées et les personnes nécessitant des soins, les retraites et les décès.

L'Agence pour la simplification administrative (ASA) a été créée en Belgique dans le but de promouvoir les entreprises indépendantes et le monde des affaires était sa principale cible, mais elle a été chargée en 2004 d'entreprendre des initiatives de rationalisation dans l'intérêt des particuliers. Les projets de rationalisation en cours sont menés à bien quel que soit le groupe cible. De plus, les citoyens peuvent être considérés compte tenu de leurs profils spécifiques : salariés, bénéficiaires de prestations, particuliers, membres d'une famille, etc. Des projets portant sur divers thèmes comme les personnes pouvant prétendre à des prestations (personnes handicapées, travailleurs partant en retraite anticipée), les démarches d'état civil, l'enregistrement des étrangers, les conditions à remplir pour bénéficier d'avantages fiscaux et d'autres aides financières ont été entrepris.

Le programme *Réduction de la bureaucratie et amélioration de la réglementation* du gouvernement allemand cherche aussi à réduire sensiblement les dépenses administratives supportées par l'administration fédérale. Plusieurs ministères ont engagé des projets pilotes afin d'adapter à leurs besoins et d'affiner l'approche analytique et méthodologique, le SCM ne pouvant être appliqué directement.

Le problème de l'adaptation du SCM à la mesure des coûts pour d'autres sujets a aussi été abordé au plan international. Une Équipe d'apprentissage sur la réduction de la charge administrative pesant sur les citoyens a été créée dans le cadre de l'EUPAN¹ en 2008. Ses travaux ont notamment abouti à la publication d'un manuel sur le Modèle des coûts standards pour les citoyens qui peut être utilisé pour évaluer en termes quantitatifs la charge administrative des citoyens (voir encadré 2.1).

Quelques pays se sont heurtés à des difficultés pour adopter les techniques purement quantitatives, telles que le SCM, pour évaluer les charges administratives pesant sur les citoyens, car il est difficile d'estimer les coûts que représente le temps que consacrent les citoyens à la mise en conformité avec les réglementations publiques. Ils testent donc aussi des techniques qualitatives qui sont moins précises mais davantage centrées sur l'usager (voir aussi action 2).

Encadré 2.1. **Le Modèle des coûts standards pour les citoyens**

Le manuel SCM pour les citoyens est l'un des fruits des travaux de l'Équipe d'apprentissage instituée dans le cadre du Réseau des administrations publiques européennes (EUPAN).

Le SCM pour les citoyens a été initialement développé aux Pays-Bas par le ministère de l'Intérieur et des Relations extérieures. La méthode peut être utilisée pour évaluer en termes quantitatifs les charges administratives des citoyens et pour suivre les programmes de réduction des charges administratives.

Les charges administratives sont calculées comme suit :

- La charge administrative totale d'une loi est égale à la somme du Temps (T) et des Coûts (C) pour chaque obligation d'information.
- Le Temps (T) et le Coût (C) pour chaque obligation d'information est égal à la somme du Temps (T) et des Coûts (C) pour chaque activité administrative.
- Le temps pour chaque activité administrative est égal à $T \times Q$ exprimé en (heures) et les coûts par activité sont égaux à $C \times Q$ exprimés en (€).

Temps (T)

La variable Temps doit être interprétée comme désignant le temps (en heures) nécessaire à un citoyen pour effectuer une certaine activité administrative.

Coûts (C)

La variable coûts doit être interprétée comme désignant les frais accessoires (*Out-of-Pocket costs*, ou OOP) qu'un citoyen doit supporter au titre des services requis afin de s'acquitter d'une obligation d'information. Les frais postaux ou les frais de voyage en sont des exemples. Il faut noter que les coûts financiers directs tels que taxes ou droits ne sont pas considérés comme des frais accessoires.

La variable Q est calculée sur la base de deux variables :

- Le nombre de citoyens (il s'agit du nombre de citoyens soumis à l'obligation d'information).
- La fréquence (le nombre de fois où un citoyen doit effectuer une activité administrative chaque année.)

Source : J. Hurk (2008), « Standard Cost Model for Citizens – User's guide for measuring administrative burdens for Citizens », ministère de l'Intérieur et des Relations extérieures, La Haye.

Prise en compte de dépenses autres que les dépenses administratives

Un autre problème tient à la définition relativement étroite des charges administratives. Bien entendu, les projets de simplification administrative portent principalement sur une partie des coûts de la réglementation, à savoir les coûts administratifs. Ceux-ci sont habituellement définis comme les coûts imposés aux entités réglementées (les entreprises par exemple), quand elles s'acquittent des obligations d'information découlant de la réglementation. Ces coûts ne sont généralement pas aussi visibles que les coûts financiers directs (les taxes, par exemple) ou les coûts de mise en conformité importants (ceux afférents à l'achat de machines, par exemple). Il est aussi difficile le plus souvent de repérer les coûts de ce genre dans les documents comptables des sociétés.

Par contre, ces coûts, surtout ceux associés aux questionnaires à renseigner, sont habituellement perçus comme les plus irritants, qui renvoient à la « bureaucratie » au sens négatif du terme. Tailler dans ces coûts peut sembler séduisant pour les responsables politiques. Il est parfois malaisé de comprendre la finalité de dépenses effectuées pour se conformer à des obligations d'information. Si les coûts de mise en conformité importants sont habituellement légitimés par la préservation de valeurs fondamentales comme la protection de l'environnement ou les droits des consommateurs, il est plus difficile de justifier les obligations d'information.

On peut penser que chercher à réduire les coûts administratifs est un « pari sans risque ». Ce qui est assez surprenant, c'est qu'il n'en a pas toujours été ainsi. Ainsi le Comité suédois de l'industrie et du commerce pour l'Amélioration des règlements a estimé, en se référant à l'enquête « Coûts totaux de la réglementation pour les entreprises suédoises »², que « pour toutes les sociétés, les dépenses administratives représentaient moins de 30 % (9 à 27 %, selon les secteurs) » de la totalité des coûts de la réglementation. NNR se plaint que « par comparaison avec les coûts de la réglementation en termes financiers et matériels, les coûts administratifs des réglementations ne représentent qu'une petite portion des coûts de la réglementation pour les entreprises et leur réduction est donc négligeable pour ces dernières ». En Irlande, la paperasserie était classée au quatrième rang des problèmes les plus importants rencontrés par les entreprises selon une enquête réalisée auprès de ces dernières, de sorte que le problème est important mais pas le plus important pour les sociétés.

Il y a une catégorie des coûts liés à la réglementation qui est différente, celle des coûts qui sont source d'irritation. Ces coûts ne sont pas objectifs et sont donc difficiles, voire impossibles, à chiffrer. On peut les définir comme les coûts subjectivement perçus par l'acteur soumis à la réglementation comme

une gêne résultant du fait qu'il ne peut pas saisir et comprendre la raison d'être de l'obligation ou qu'il n'est pas capable de se conformer aux objectifs d'un règlement donné. La perception subjective de la contrainte que représente un règlement donné peut différer des résultats de mesures quantitatives. En fait, les conclusions de l'évaluation, par rapport à la mesure de référence des coûts administratifs par l'UE, suggèrent que « la mesure dans laquelle une obligation d'information est perçue comme irritante par l'entreprise (facteur d'irritation) est très souvent non corrélée aux charges administratives imposées »³. Ces coûts sont habituellement saisis par les enquêtes sur les perceptions (voir action 2).

Bien des pays ont compris cette situation et s'efforcent de tenir compte de coûts autres que les coûts administratifs. Le gouvernement du Royaume-Uni a décidé en 2007 d'aller plus loin. La préoccupation centrale est désormais la réduction des coûts politiques des réglementations existantes, définis comme « les coûts faisant partie intégrante de la mise en conformité avec les buts d'une disposition réglementaire, par exemple le coût direct monétaire de l'installation d'un filtre sur une cheminée d'usine, prescrite par la réglementation, ou un coût indirect comme les changements à apporter aux méthodes de travail ». Les facteurs d'irritation dus à la réglementation sont aussi pris en compte.

La Bertelsmann Stiftung, s'appuyant sur l'expérience du projet du gouvernement allemand sur la « Réduction de la bureaucratie et l'amélioration de la réglementation », a décidé de développer un modèle de mesure de tous les coûts de la réglementation, comprenant les coûts administratifs, financiers, matériels ainsi que les coûts d'une politique inchangée et les coûts d'opportunité. Le modèle prend aussi en compte les coûts liés aux facteurs d'irritation, mais il ne les chiffre pas. L'encadré 2.2 fournit des informations complémentaires.

Comme l'illustrent les exemples, il existe des synergies qui peuvent être étudiées en adaptant les techniques disponibles pour mesurer d'autres coûts ainsi que pour prendre en compte d'autres sujets que les entreprises. Ce type d'adaptation est possible, mais dans certaines limites.

Pour tenter de réduire les coûts de la réglementation pesant sur les citoyens et le secteur public, les pays doivent cibler leurs efforts et ne pas chercher à effectuer une évaluation intégrale par rapport à un niveau de référence. Les méthodes quantitatives doivent être complétées par des analyses qualitatives prenant aussi en compte le facteur d'irritation. Pour une analyse plus approfondie de cette question, on se reportera à l'action suivante.

Encadré 2.2. Le Manuel du Modèle des coûts de la réglementation

Le Modèle des coûts de la réglementation (*regulatory cost model* ou RCM) développé par la Bertelsmann Stiftung se base sur les principes du modèle des coûts standards (« standard cost model ou SCM) en les développant plus avant. Il offre une méthodologie systématique pour une mesure intégrée des coûts associés à des obligations qui requièrent une action.

Dans l'ensemble, le RCM distingue six catégories d'obligations appelant des actions : informations, paiement, coopération, contrôle, tâches de formation ainsi que réalisation d'objectifs et d'autres obligations.

Les coûts afférents à des obligations appelant une action peuvent d'abord être classés, en termes d'orientation des ressources, en dépenses de personnel, en coûts matériels et en coûts financiers. Les dépenses de personnel sont déterminées en multipliant le temps passé par le taux de salaire horaire correspondant, en utilisant des processus standards spécifiques pour chaque type d'obligation appelant une action afin de déterminer le temps nécessaire. Les coûts matériels comprennent les coûts au titre des matières premières ; des intrants, des services de tiers, du financement et des infrastructures ainsi que des dépréciations et amortissements. Les coûts financiers comprennent les taxes et autres prélèvements tels que les droits.

Les dépenses de personnel et les coûts matériels représentent les coûts d'une « activité normale », partiellement ou en totalité selon les cas. Les coûts d'« activité normale » sont des coûts qui seraient encourus par le sujet de la réglementation même en l'absence d'obligation légale. Les coûts additionnels, par contre, sont des coûts encourus exclusivement à cause de l'obligation légale. Les coûts financiers ne représentent en principe que les frais additionnels puisque l'acteur soumis à la réglementation ne paierait pas normalement d'impôts à l'État s'il n'y était pas obligé par la loi. Si l'on déduit les coûts d'« activité normale » de la somme des dépenses de personnel, des coûts matériels et des frais financiers (= Coûts de la réglementation I), on obtient les coûts additionnels (= Coûts de la réglementation II.).

Enfin, les coûts d'opportunité sont calculés à partir de ces coûts additionnels. Les coûts d'opportunité sont définis comme des bénéfices auxquels renonce l'assujetti parce qu'il devait s'acquitter d'obligations légales et que, de ce fait, les ressources ne pouvaient pas être mobilisées de façon optimale. Pour simplifier, le RCM détermine les coûts d'opportunité en calculant les intérêts à percevoir auxquels on renonce sur une année. Si l'on ajoute les coûts additionnels aux coûts d'opportunité, on obtient le coût total de la réglementation exclusivement imputable à la loi (= Coûts de la réglementation III).

Encadré 2.2. **Le Manuel du Modèle des coûts de la réglementation** (suite)

Outre les différentes catégories de coûts, le RCM offre aussi la possibilité d'enregistrer la contrainte subjective de l'intéressé. La charge subjective peut être considérée comme une « source d'irritation », qui rend contraignante l'obligation légale. Dans l'ensemble, le RCM distingue trois sources d'irritation : l'absence de compréhension, le défaut d'exécution (faisabilité) et la non-acceptation de l'obligation légale.

Le manuel est destiné à être utilisé comme ensemble d'instruments (boîte à outils), autrement dit en fonction de l'intérêt épistémique, de la complexité de l'objet de la mesure, des ressources en temps et en moyens financiers, ainsi que des contraintes de validité et de fiabilité des résultats. La boîte à outils peut être utilisée comme instrument approprié d'intensité requise pour déterminer les coûts de la réglementation.

Source : Bertelsmann Stiftung (2009), *Handbook for Measuring Regulatory Costs*, version 1.0, avril.

Action 2. Quantifier mais avec prudence

Les gouvernements devraient évaluer quantitativement les charges administratives et fixer des objectifs chiffrés pour les réduire, soit avant de lancer le projet, soit pendant son exécution. Toutefois, il convient d'utiliser avec prudence cette évaluation chiffrée en veillant à l'efficacité. Les méthodes qualitatives, en particulier celles qui évaluent les coûts liés à l'irritation, devraient venir en complément des approches quantitatives afin que les efforts soient mieux ciblés.

Évaluation chiffrée et objectifs

Le problème de la mesure des charges administratives est l'une des questions importantes pour les pays qui doivent décider de la manière de traiter ces charges. Le SCM est une méthodologie relativement compréhensible et facile à mettre en œuvre. L'avantage incontestable de la mesure SCM est d'aider à traduire en termes monétaires le coût des charges administratives. Les chiffres sont plus faciles à présenter aux médias et au grand public. Ils sont aussi plus faciles à utiliser dans les phases ultérieures du projet, lorsque l'on recherche des possibilités de réduction : « il faut mesurer pour pouvoir agir ». Le SCM aide en outre à identifier les réglementations les plus contraignantes qui se prêtent bien à la simplification. L'expression du coût de la charge administrative en termes monétaires aide aussi à adopter des objectifs chiffrés de réduction, tant au niveau général que répartis entre les différents ministères, les domaines de réglementation, etc.

L'expérience des pays qui ont déjà mesuré leurs charges administratives indique que le processus de mesure peut être coûteux, notamment si l'on effectue une mesure de référence complète (mesure de l'ensemble de la réglementation) et si l'on engage des entreprises extérieures pour la phase de mesure. Ainsi, au Royaume-Uni ma mesure de référence complète a coûté environ 10 millions GBP ; quant à la Commission européenne, elle a payé environ 20 millions EUR pour la mesure de la charge administrative dans des domaines prioritaires. La République Tchèque a eu recours à une autre approche – la mesure des charges administratives n'a été mise en œuvre que par les ministères et d'autres autorités administratives, sans investissement d'autres ressources. On peut s'interroger toutefois sur la fiabilité des résultats de ce type de mesure. En Allemagne, le Bureau des statistiques a été associé à la mesure, mais des ressources additionnelles ont été investies pour la financer.

La justification des ressources investies pour la mesure par la qualité des données obtenues fait débat. Quelques pays ont fait valoir qu'il est trop long et trop coûteux d'établir la mesure de référence complète et ils ne se sont attachés qu'aux domaines prioritaires qu'ils ont habituellement identifiés en coopération avec les entités réglementées, essentiellement les entreprises. Les résultats obtenus dans les pays qui ont effectué la mesure donnent aussi à penser que le principe de Pareto peut s'appliquer à la charge administrative – 20 % des réglementations induisent généralement 80 % de la charge administrative. Il peut donc être plus productif de ne s'intéresser qu'à ces 20 %, mais on se heurte alors au problème de savoir comment déterminer exactement les 20 % de réglementations qui sont les plus contraignantes. La Commission européenne a décidé qu'au niveau de l'UE il serait extrêmement coûteux d'établir la mesure de référence complète et elle ne s'intéressera qu'aux 13 domaines prioritaires identifiés en coopération étroite avec les parties intéressées (voir encadré 1.1)

La mesure de la charge est effectuée en Flandre (Belgique) sur la base de la règle des 20/80. Les départements dressent un inventaire des 20 % de réglementations qui induisent 80 % de la charge administrative totale, et établissent une cartographie des obligations d'information qui s'y rapportent. Une autre possibilité est de ne tenir compte que des 20 % de réglementations qui font peser des charges sur 80 % du groupe cible considéré (par exemple les établissements scolaires). La solution des 20/80 est validée par le département ministériel et l'Unité de gestion de la réglementation (DWM). Les travaux (entretiens, rapport) sont exécutés par le DWM, avec l'aide de consultants, et le rapport est examiné par l'unité de la réglementation du département.

L'État australien de Victoria a décidé de sauter la phase de mesure et le coût des charges administratives existantes est estimé en se basant sur la charge administrative australienne exprimée en pourcentage du PIB, ainsi que

sur la part des réglementations du Commonwealth et des États dans la charge nationale. Cette approche a cependant fait l'objet de critiques, car « il n'y a aucune raison valable de penser que le niveau des charges de référence » en Australie est équivalent, en pourcentage du PIB, à celui des Pays-Bas » (voir Deighton-Smith).

Une version simplifiée du SCM est utilisée en Espagne. La simplification a un double objectif. Il s'agit en premier lieu d'analyser les résultats des initiatives de simplification qui ne peuvent être mesurés au moyen du SCM, par exemple la réduction du temps de réaction maximum de l'administration. En second lieu, on veut éviter de lasser les entreprises en leur demandant de façon répétée leur opinion sur les processus dont les coûts administratifs sont les plus élevés, de telle sorte que l'étude de la réduction de la charge ne devienne pas à son tour un fardeau supplémentaire.

Les données de l'OCDE elles-mêmes indiquent que le nombre de licences et de permis peut varier sensiblement entre les pays de l'OCDE. Par exemple, l'enquête sur les Indicateurs de qualité de la réglementation montre que si au Royaume-Union on ne dénombrait que 339 obligations légales pour les licences et permis en vigueur pour les entreprises, en Pologne on en comptait 35, tandis qu'en Corée il existait 1 767 permis et licences différents et en Autriche environ 31 000⁴.

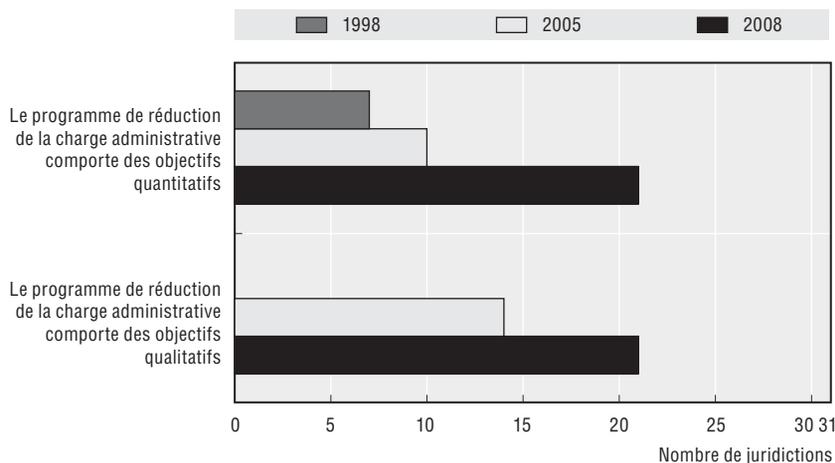
Bien qu'il ne soit peut-être pas souhaitable de négliger totalement la mesure, il est vivement recommandé, pour les motifs indiqués ci-dessus, de cibler les efforts de réduction dans un souci d'efficacité, c'est-à-dire d'essayer d'établir des priorités en identifiant les domaines de réglementation ou les réglementations particulières potentiellement les plus contraignantes et en se concentrant sur eux. Il faut le faire en coopération avec les parties intéressées (voir action 4). Les méthodes qualitatives d'évaluation des charges administratives peuvent aussi être utiles (voir ci-dessous).

Des directives pour la mesure des coûts administratifs doivent être préparées en gardant à l'esprit que la mesure, si elle est trop détaillée, peut devenir très coûteuse, notamment dans le cas des réglementations les plus complexes. Ainsi, la préparation de systèmes de gestion de la sécurité, lorsqu'ils sont ventilés par obligations d'information individuelles, peut être impossible à mesurer en raison de l'absence de données (voir Deighton-Smith).

Une question qui est liée à celle de la mesure est de savoir s'il faut fixer des objectifs pour les réductions de la charge. Un débat sur cette question était imminent en Europe quand le Conseil de l'Europe a invité les États membres de l'UE à adopter leurs propres objectifs chiffrés de réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises.

L'enquête sur les indicateurs de qualité de la réglementation indique que tous les pays membres de l'OCDE, sauf quatre (Finlande⁵, Japon, Nouvelle-Zélande et Suisse) ont adopté des objectifs de réduction de la charge administrative. Quinze pays ont adopté des objectifs à la fois quantitatifs et qualitatifs, alors que six pays n'ont adopté que des objectifs quantitatifs et six autres uniquement des objectifs qualitatifs.

Graphique 2.1. **Utilisation des objectifs dans les pays de l'OCDE**



Source : OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005 et 2008, www.oecd.org/regreform/indicators.

Si l'on fixe aussi fréquemment des objectifs, c'est parce qu'ils contribuent à imprimer un élan de départ, et qu'ils facilitent le suivi des progrès. Lorsque des objectifs individuels sont assignés à chaque ministère en sus d'un objectif de réduction général, les institutions participantes sont ainsi poussées à produire des résultats en temps voulu. Il importe de fixer un objectif net, de manière à cerner les charges résultant de nouvelles réglementations et à faire le lien avec l'évaluation d'impact *ex ante*, qui est une autre pierre angulaire d'une gestion efficace de la réglementation.

Si la question de l'utilité des objectifs semble résolue au vu du nombre de pays qui en ont adopté un, deux autres interrogations subsistent : les objectifs devraient-ils être fixés avant ou après la mesure, et sur quelle base devraient-ils l'être ? On ne dispose pas de suffisamment de données attestées sur le nombre de pays qui fixent leurs objectifs avant ou après la mesure, mais l'expérience de l'OCDE indique que la plupart des pays définissent leurs objectifs avant que la mesure soit achevée. La plupart des pays ont aussi suivi l'exemple des Pays-Bas et fixé la réduction voulue à 25 % de la charge administrative totale⁶. Il est généralement admis qu'un quart des coûts

administratifs peuvent être réduits sans modifier la réglementation sur le fond⁷. Le pays qui a été le premier à se fixer un objectif de réduction de 25 % – les Pays-Bas – a entre temps décidé de doubler cet objectif.

Il n'y a pas de raison de penser que l'objectif doit être fixé avant que la mesure soit effectuée ou après. Toutefois, comme il n'existe généralement pas de méthode scientifique permettant d'utiliser les résultats de la mesure pour fixer l'objectif, et que les pays suivent en général la même pratique, rien n'indique que fixer les objectifs après la mesure soit une meilleure option.

Dans quelques pays, les objectifs les plus faciles à atteindre ont focalisé l'attention pendant la phase initiale des projets de réduction de la charge administrative. Il s'agit des modifications de la réglementation qui sont faciles à réaliser parce qu'elles ne suscitent pas de controverses politiques mais peuvent néanmoins se traduire par une réduction notable des contraintes administratives perçues par l'acteur objet de la réglementation. On procède généralement ainsi pour des raisons « politiques » afin de mettre en lumière certains des effets à court terme du projet, tandis que l'évaluation des charges existantes et l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de réduction peuvent prendre bien plus de temps.

Cette approche comporte cependant un danger caché. En premier lieu, le gouvernement peut se concentrer sur des réglementations faciles à abolir parce qu'elles sont déjà obsolètes – soit dépassées, soit mal appliquées. Si les acteurs objet de la réglementation s'en rendent compte, ils sont susceptibles de penser qu'il s'agit de l'approche générale que le gouvernement adoptera tout au long du projet, ce qui peut saper sa crédibilité.

Il y a un autre danger dû au fait que lorsqu'un objectif de réduction des charges administrative est fixé, en raison de la focalisation sur les « objectifs les plus faciles à atteindre », l'objectif peut en très grande partie être atteint assez rapidement, ce qui fait qu'il est d'autant plus difficile d'atteindre le reste dans les délais.

Méthodes qualitatives d'évaluation des charges administratives

Le SCM de base est une technique purement quantitative permettant d'exprimer la charge administrative en termes monétaires. Quelques pays ont décidé de faire appel à des techniques plus qualitatives, soit pour compléter les méthodes quantitatives déjà utilisées, soit pour les remplacer. Les techniques qualitatives au lieu d'exprimer les charges administratives en termes mesurables cherchent à traiter des informations qui peuvent être subjectives et non quantifiables, mais peuvent néanmoins constituer une contribution utile à l'effort de simplification. Les études des perceptions entrent dans la catégorie des techniques qualitatives.

Quelques pays ont entrepris de développer des techniques qui aideront à mettre en lumière et parfois à mesurer les coûts associés aux facteurs d'irritation. L'une des méthodes les plus utilisées est celle des enquêtes sur la perception. Ces enquêtes apportent des informations sur les perceptions de la qualité des règlements par les parties intéressées, les entreprises et les citoyens.

Le gouvernement danois a lancé en 2007 le projet Chasse à la paperasse, qui a constitué le premier pas dans l'élaboration d'une approche plus systématique en vue de la réduction des contraintes irritantes. Le personnel du DCAA et des représentants des ministères responsables rendent visite à des entreprises pour se renseigner de façon concrète et précise sur la manière dont elles perçoivent leurs relations avec les autorités gouvernementales et le service fourni. Le gouvernement danois a présenté un plan d'action comportant 105 mesures visant à réduire les contraintes administratives des prestataires de services du secteur public, qui devrait dégager quelque 3 millions d'heures par an pour la prestation de services (voir aussi l'encadré 2.3).

La France recourt à une approche qui est elle aussi davantage « centrée sur l'utilisateur » que le SCM, en privilégiant les « événements de la vie » (comme les naissances, les lancements d'entreprises). Les plans d'action pour la simplification administrative ne s'appuient pas sur la mesure du SCM mais plutôt sur des enquêtes réalisées auprès des utilisateurs des réglementations pour identifier les réglementations les plus contraignantes. Pour chaque événement de la vie, on détermine le « chemin » suivi par l'utilisateur, y compris les voies de simplification potentielles.

La seconde itération de l'Enquête canadienne sur les coûts de la conformité à la réglementation comportait une section avec des questions supplémentaires sur les perceptions. Elles portaient sur des thèmes tels que la connaissance des initiatives gouvernementales de réduction des coûts de mise en conformité avec la réglementation pour les petites entreprises, les économies de temps et/ou d'argent qui auraient pu résulter des initiatives, le degré relatif de difficulté des demandes/formulaires administratifs par rapport à la situation trois années auparavant, et les domaines où des réformes sont possibles.

Les perceptions des entreprises sur la réduction du poids de la réglementation aux Pays-Bas sont mesurées chaque année au moyen de l'indice des anticipations des chefs d'entreprise. Celui-ci ne porte pas seulement sur la réduction des charges administratives, il prend aussi en compte les coûts du respect des réglementations, les exigences des organes de surveillance et les modifications constantes de la réglementation et de la législation. Les Pays-Bas veulent faire augmenter de 25 % le nombre

Encadré 2.3. Le projet Chasse à la paperasse

Le projet Chasse à la paperasse s'inscrit dans les efforts du gouvernement danois pour réduire la charge administrative pesant sur les entreprises. Il complète les efforts déployés pour réduire la paperasserie en mettant particulièrement l'accent sur les charges pesant sur les entreprises, et sur la manière dont certains facteurs autres que le temps passé peuvent amener les entreprises à considérer les réglementations commerciales comme contraignantes.

L'initiative Chasse à la paperasse a été conçue comme un projet inter-ministériel doté d'une équipe de projet de 15 fonctionnaires ainsi que d'un comité de pilotage composé de décideurs des ministères de l'économie et des affaires commerciales, de l'emploi, de la fiscalité et des finances. Le projet a été mis en œuvre en coopération avec Mindlab (organisme de développement relevant du ministère de l'Économie et des Affaires commerciales, du ministère de la Fiscalité et du ministère de l'Emploi, dont la mission est d'associer des citoyens et des entreprises à des projets de développement entrepris par ces trois ministères) et avec des consultants externes.

Le projet mis en œuvre en 2007-08 s'articulait selon les étapes suivantes :

1. Définition de l'objet central du projet. Le groupe cible a été défini comme les petites et moyennes entreprises. Le projet était aussi axé sur l'ensemble des contraintes administratives auxquelles ces entreprises étaient confrontées. Les critères de sélection retenus étaient le secteur d'activité des entreprises, leur taille et leurs ambitions de croissance. Au total, six secteurs d'activité ont été choisis : finance, construction, services, hôtellerie-restauration, industrie et commerce. Des entreprises employant entre 5 et 100 salariés et enregistrant des ventes croissantes ont été sélectionnées dans ces six secteurs.
2. En savoir plus sur les utilisateurs. Un ou deux fonctionnaires membres de l'équipe de projet ainsi qu'un consultant maîtrisant les méthodes d'ethnographie qualitative ont visité 24 entreprises où ils ont passé une demi-journée. Leur objectif était de comprendre les pratiques des entreprises, leur relation avec les pouvoirs publics et leurs difficultés et expériences en rapport avec les réglementations commerciales. Pendant ces visites les entretiens alternaient avec les observations. Les trois premières visites ont servi d'essai pilote. Cette étape a révélé qu'il est très difficile de recruter des entreprises du point de vue des moyens à déployer pour trouver des entreprises ayant le bon profil et des arguments à faire valoir pour les persuader de participer. L'une des difficultés était aussi de concilier la perspective globale avec la nécessité de creuser profondément pour déterminer exactement comment les entreprises s'acquittent des différentes exigences imposées par les réglementations dont elles font l'objet. Pour surmonter cette difficulté, on a sélectionné huit exigences, qui ont ensuite été étudiées de façon plus approfondie au cours d'une série d'analyses de flux.

Encadré 2.3. Le projet Chasse à la papperasse (suite)

3. Analyse. L'analyse des données s'appuyait sur un modèle de l'innovation dans les services publics centrée sur les usagers. L'analyse s'est attachée à donner un aperçu général des problèmes auxquels font face les entreprises dans les différents domaines de la réglementation, et à comprendre quelles sont les expériences des entreprises dans leurs rapports avec les autorités qui font qu'elles considèrent les réglementations les visant comme contraignantes. Le volume important de données collectées pendant les visites a été traité en utilisant un logiciel d'analyse qualitative. Des métadonnées ont été systématiquement ajoutées à toutes les données collectées (à savoir images, fiches et clips vidéo). Les conclusions ont mis en lumière 28 domaines contraignants et 9 expériences qui sont sources d'irritation. Tous les résultats de l'analyse ont été rassemblés dans une matrice, qui rapprochait toutes les difficultés des entreprises de chacun des principaux domaines contraignants et indiquait à laquelle des neuf expériences était associée la contrainte considérée.
4. Développement d'idées et de concepts – nouvelles initiatives visant à réduire la bureaucratie. Des possibilités d'innovation ont été mises en lumière par un examen systématique de toutes les données figurant dans la matrice des contraintes. Cette matrice a fourni une vue générale de toutes les difficultés rencontrées dans chaque domaine de réglementation ainsi qu'un aperçu des situations réelles pour chacune des neuf expériences d'irritation. Une centaine de possibilités de réduction de la bureaucratie ont ainsi été identifiées, à différents degrés de détail, par exemple :
 - ❖ Possibilité dans le domaine de réglementation relatif aux statistiques : faire correspondre les échéances de reporting avec les activités quotidiennes des entreprises (telles que les vacances d'été).
 - ❖ Possibilité dans le domaine d'expérience concerné par le manque de souplesse : incapacité à distinguer les règles et exigences s'appliquant aux entreprises de différentes tailles.

Des travaux supplémentaires ont été engagés pour ramener à un plus petit nombre ces 100 possibilités et décrire comment chacune des possibilités pourrait conduire à une initiative spécifique se rapportant à l'un des trois groupes suivants : i) solutions intéressantes chaque autorité ii) projets communs à plusieurs autorités, iii) concepts transversaux intéressants tout le secteur public.

Source : MindLab (2008), The Burden-Hunter Technique – A User-centric Approach to Cutting Red Tape, Beskæftigelses Ministeriet, Skatteministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Copenhagen.

d'entreprises qui se déclarent très peu irritées par des obligations d'information inutiles.

La Belgique réalise depuis 2000 des enquêtes biennales auprès des sociétés afin d'être en mesure de prendre en compte leur évaluation des coûts des contraintes administratives qu'elles subissent dans les trois principaux domaines de la réglementation : fiscalité, emploi et environnement. Ces enquêtes visent aussi à fournir des informations de meilleure qualité qui reflètent les opinions des milieux d'affaires concernant la façon dont les autorités et les services publics formulent et appliquent les règlements. Il a été demandé aux sociétés d'évaluer les nouveaux projets et textes de loi ainsi que les projets que les autorités devraient lancer.

Au Royaume-Uni, 2 000 entreprises sont interrogées par le National Audit Office pour évaluer leurs perceptions concernant l'approche gouvernementale en matière de réglementation, les domaines où elles rencontrent le plus de contraintes et les impacts des programmes.

La version norvégienne du SCM recueille des données qualitatives et quantitatives. Outre la mesure des charges, les enquêtes apportent des informations sur la manière dont les charges sont perçues par les entités interrogées.

En vue de l'élaboration du plan d'action national de la Finlande visant à réduire les charges administratives sur les entreprises, une étude a été effectuée en 2007-08 pour identifier les domaines de la législation qui sont les plus contraignants pour les entreprises. Dans le cadre de cette étude, une enquête a été réalisée au début de 2008 auprès de 3 000 PME pour connaître leurs opinions et perceptions des domaines de la législation les plus contraignants.

Il conviendrait d'utiliser des techniques qualitatives pour compléter les techniques quantitatives. Ces dernières, bien que moins précises, peuvent aider à identifier les règlements potentiellement contraignants et ainsi à cibler plus efficacement les ressources consacrées aux mesures quantitatives. Les méthodes qualitatives aident aussi à identifier les domaines réglementaires perçus comme les plus irritants par les parties intéressées. Les méthodes quantitatives, toutefois, aident non seulement à mettre en lumière les obligations d'information les plus contraignantes, mais aussi à décomposer les réglementations en obligations individuelles d'information et permettent de repérer plus facilement les possibilités de réduction.

Action 3. Intégrer la simplification administrative à d'autres réformes de la réglementation et à l'administration électronique

La simplification administrative devrait être intégrée à d'autres activités en matière de réforme de la réglementation et coordonnée avec elles. Il est très important d'intégrer la simplification ex post avec l'évaluation ex ante des réglementations. Dans la mesure où les TIC sont des outils essentiels pour la simplification de l'administration, les politiques gouvernementales en matière d'administration électronique et la simplification administrative devraient aussi être étroitement intégrées.

La simplification administrative désigne globalement un ensemble d'instruments utilisés pour examiner la réglementation en vigueur dans le but de la simplifier et d'éliminer les contraintes administratives existantes. Comme indiqué plus haut, on a recours à des approches différentes dans le cadre général de la simplification administrative. Il n'y a pas de frontière clairement tracée entre ce qui relève de la simplification administrative et ce qui n'en relève pas. Il est donc difficile de dire si dans un pays donné il existe une approche coordonnée de la simplification administrative.

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, la simplification administrative pourrait n'être utilisée que comme un terme générique pour désigner une série de projets ponctuels qui parfois ne sont pas systématiquement coordonnés. Lorsque les efforts de simplification ne sont pas convenablement coordonnés, l'effet de synergie des diverses approches peut ne pas être pleinement utilisé. Les ressources peuvent aussi être gaspillées en projets parallèles tels que la codification de documents législatifs que l'on envisage simultanément de modifier dans le cadre du programme de réduction de la charge administrative. La structure institutionnelle peut être l'un des principaux facteurs qui favorisent ou entravent une meilleure coordination des efforts de simplification administrative.

Intégration de la simplification ex post et de l'évaluation ex ante

Une autre étape de l'intégration est la coordination de la simplification administrative avec d'autres politiques et instruments ayant trait à la qualité de la réglementation. L'exemple le plus important en est l'intégration de la simplification ex post avec l'évaluation ex ante de la réglementation. Des tendances divergentes peuvent engendrer des tensions importantes. D'une part, il existe une demande de réduction des charges administratives inutiles. D'autre part, de nouveaux règlements sont adoptés pour différentes raisons : pour répondre aux exigences d'institutions internationales et supranationales, pour répondre à la demande au niveau national de normes rigoureuses en matière de sécurité et de sûreté ; parce que les responsables politiques utilisent

parfois les nouveaux règlements pour prouver que « l'on est en train de faire quelque chose ». La solution à ce problème consiste en partie à s'assurer que l'évaluation d'impact *ex ante* des nouveaux règlements soit renforcée par l'importance attachée à l'évaluation *ex ante* de la charge administrative.

La charge administrative imposée en Australie par les réglementations du Commonwealth est évaluée *ex ante* lors du processus de Déclaration d'impact de la réglementation et pendant les étapes analytiques requises pour amener l'analyste à examiner l'ensemble des coûts de mise en conformité qu'entraîne pour toutes les entreprises toute proposition de réglementation significative.

La mesure *ex ante* est pratiquée en Autriche depuis septembre 2007. Au total, 561 dispositions législatives comportant 5 687 obligations d'information ont été analysées et mesurées. Le renforcement de l'évaluation *ex ante* des coûts administratifs est une approche qui a été aussi retenue aux Pays-Bas, au Danemark et au Portugal. Cette approche est aussi habituellement reflétée par l'organisation institutionnelle (voir action 4).

Au niveau fédéral (et aussi en Wallonie et dans la région de Bruxelles), la Belgique exige que chaque nouvelle loi soit accompagnée du test KAFKA, qui évalue l'impact des contraintes administratives sur les entreprises et les citoyens. Le conseil des ministres n'adopte pas de nouvelle loi si celle-ci n'est pas présentée accompagnée de ce test.

Quelques pays ont récemment expérimenté la mise en œuvre de budgets de la réglementation ou une approche « one in one out » – un texte abrogé pour chaque texte adopté. Ceci revient à compenser toute nouvelle charge administrative liée à des réglementations nouvelles ou modifiées par la réduction d'une autre charge administrative.

Outre les mesures de simplification, le gouvernement flamand a institué une règle de compensation pour maîtriser le flux de nouvelles charges résultant de nouvelles réglementations, qui est entrée en vigueur en janvier 2005. Toute augmentation des charges administratives résultant d'une nouvelle réglementation (décret, ordonnance) doit être équilibrée par une réduction équivalente des charges administratives existantes. Une évaluation de 2008 a mis en lumière de graves problèmes au niveau de l'application, avec, en pratique, peu d'impact significatif. L'une des principales difficultés a trait à l'utilisation de chiffres peu réalistes.

Ces approches se sont révélées généralement inapplicables dans la plupart des pays, notamment en raison de leur rigidité. Si un contrôle du flux de nouvelles charges réglementaires est nécessaire, il peut se produire des cas où des charges administratives additionnelles sont acceptables sans compensation. Il s'agit en règle générale de cas où les avantages globaux pour

la société excèdent les coûts totaux, y compris les charges administratives supplémentaires. Il en découle qu'il est plus rationnel de recourir à des analyses coûts-avantages complètes (en mettant suffisamment l'accent sur le chiffrage des coûts administratifs) plutôt que d'assigner une priorité à un seul aspect des coûts en négligeant les avantages éventuels.

Intégration à l'administration électronique

La reconfiguration des processus en utilisant les TIC ainsi que la création de guichets uniques électroniques attestent de la meilleure intégration de la simplification administrative et de l'administration électronique : les TIC sont de plus en plus utilisées pour alléger la charge administrative pesant sur les citoyens, les entreprises et les pouvoirs publics. Le ministère néerlandais de l'Intérieur estime que 40 % des réductions de charge des citoyens sont liées aux TIC.

On dispose, par ailleurs, de moins de données attestant des progrès de l'intégration de ces domaines au niveau des institutions et de la mise en œuvre des politiques. Dans ces deux domaines, les politiques sont souvent mises en œuvre séparément et ne peuvent donc pleinement bénéficier des effets de synergie éventuels.

Au Japon, le département qui encourage l'administration électronique est le Bureau de la gestion administrative (AMB) du ministère des Affaires intérieures et de la Communication. Il est aussi chargé de la simplification de l'organisation et du mode de conduite des affaires administratives.

Plusieurs mesures de simplification récemment lancées en Allemagne résultent de synergies entre les TIC et les stratégies de réduction de la charge administrative du gouvernement fédéral. Des initiatives de renforcement de la communication et de simplification de l'administration publique sont présentées de manière structurée et transparente.

Les TIC constituent un outil de soutien essentiel pour le Plan d'action sur la réduction de la charge administrative en Suède, en liaison avec la politique du gouvernement relative aux TIC dans le secteur public. Le Plan d'action suppose un vaste déploiement des TIC, par exemple le classement électronique des documents, des guichets uniques et des formulaires à télécharger sur les pages d'accueil des agences.

En Slovaquie, des équipes mixtes de projets composées de juristes et de techniciens informatiques sont instituées pour les principaux projets d'administration électronique. L'objectif est de préparer autant que possible le contenu en coopération avec les institutions chargées de la mise en œuvre.

Le réseau de services d'administration en ligne « Government for Citizen » (G4C) en Corée offre divers services administratifs sur Internet, comme la réception de 1200 types de formulaires papier, la délivrance de

188 types de certificats – tels que le certificat de résidence – et la fourniture d'informations sur 71 types d'enregistrement, par exemple l'enregistrement d'un bien immobilier. Dans la version améliorée, le nombre de prestations offertes sera considérablement augmenté, et porté à 4 000, 2 000 et 300 respectivement. Grâce à ces mesures et à d'autres, la Corée espère économiser jusqu'à 600 milliards KWR en coûts et effets sur les biens publics du fait que les citoyens consacreront moins de temps et d'argent aux visites dans les organismes publics, aux redevances perçues par l'administration publique, à la paperasserie et aux frais de main-d'œuvre et de gestion de la fonction publique.

En Finlande, l'administration électronique est considérée comme un moyen essentiel de réduction des charges administratives et, en conséquence, son développement a été explicitement inclus comme domaine horizontal prioritaire dans le plan d'action national de réduction des charges administratives des entreprises. La réduction des charges administratives – pesant sur les entreprises ou sur les citoyens – est par ailleurs l'un des objectifs des mesures de développement de l'administration électronique récemment adoptées par le gouvernement.

Il est souhaitable de poursuivre encore l'intégration de la simplification administrative et de l'administration électronique dans les pays où cette intégration reste faible. Si un organisme unique ne coordonne pas les deux programmes, il faudrait aménager, au moins sur une base institutionnelle, une coopération systématique entre les organes de coordination (en créant par exemple, un comité de direction).

La simplification administrative comme moteur de la réforme de la réglementation

Des préoccupations se sont exprimées sur le fait que, dans quelques pays, la simplification administrative se substitue en pratique aux politiques générales de réforme de la réglementation, en ne mettant l'accent que sur une phase du cycle de réglementation et sur une partie restreinte de tous les coûts réglementaires. Lors de l'examen par les pairs des informations soumises par les pays membres en réponse à un questionnaire sur les indicateurs de la qualité de la réglementation, la réponse donnée à une question visant à clarifier la politique de réglementation d'un pays donné était parfois la suivante : présenter un plan d'action en vue de la réduction des charges administratives.

Si cette hypothèse est correcte, cela pourrait sérieusement compromettre le succès et la crédibilité de la réforme de la réglementation dans le pays concerné. Les gouvernements doivent veiller à prendre en compte l'ensemble du cycle réglementaire. Se focaliser sur la réglementation existante sans

accorder une attention suffisante au flux de nouveaux règlements peut être source d'inefficacité. De nouvelles réglementations mal conçues risquent d'alourdir les contraintes de la réglementation au lieu de les alléger.

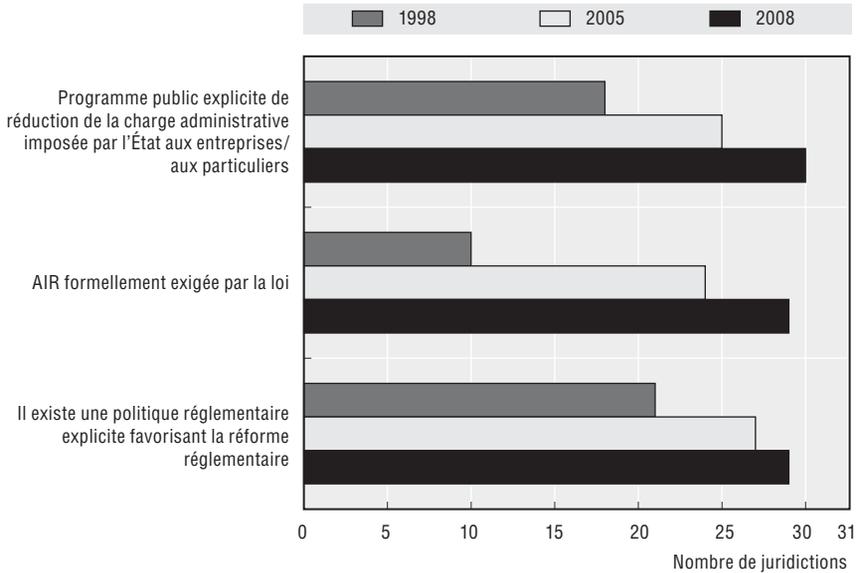
En débattant de cette question, quelques pays ont soutenu que, même si l'objectif à long terme peut être de se doter d'une politique générale en matière de réglementation ainsi que des outils, politiques et institutions nécessaires pour assurer la qualité de cette dernière, il vaut mieux procéder étape par étape. J. Nijland, Directeur du Groupe néerlandais de réforme de la réglementation a qualifié ce principe « voir grand, faire petit ». Les projets de réduction de la charge administrative et leur réussite peuvent contribuer à placer la qualité de la réglementation au centre des préoccupations des décideurs et des parties intéressées, ouvrant ainsi la voie à la mise en œuvre ultérieure d'une amélioration de la politique de la réglementation et des autres instruments d'évaluation de sa qualité.

Le Secrétariat de l'OCDE s'est efforcé d'étudier cette question en comparant l'utilisation croissante à la réduction des charges administratives parmi les pays de l'OCDE, le nombre de pays ayant adopté une meilleure politique générale de réglementation et ceux qui ont adopté l'AIR (Analyse d'impact de la réglementation) comme un des principaux instruments d'amélioration de la qualité des réglementations.

Le recours croissant à la réduction des charges administratives, aux AIR et à l'amélioration de la politique de réglementation sont très similaires (graphique 2.2). Les indicateurs de qualité de la réglementation étant essentiellement fondés sur l'autoévaluation par les pays, la valeur des données peut être faussée par les interprétations différentes faites de la « politique de réforme de la réglementation ». Certains pays peuvent estimer qu'il suffit d'avoir un programme de simplification administrative pour qu'une politique d'ensemble soit considérée comme adoptée. Les indicateurs ne rendent par ailleurs pas compte de la qualité des politiques et instruments, ni du degré d'attention portée à certains instruments plutôt qu'à d'autres. Cette situation peut cependant justifier la conclusion que le recours des pays de l'OCDE à différents instruments de gestion de la qualité de la réglementation est relativement équilibré.

La simplification administrative ne doit pas se substituer à d'autres instruments et politiques de réforme de la réglementation. Elle peut cependant servir de premier pas pour imprimer un élan et contribuer à obtenir le soutien des parties intéressées à des réformes plus ambitieuses.

Graphique 2.2. Nombre de pays ayant un programme de réduction de la charge administrative, de pays exigeant une AIR et de pays ayant une politique explicite de réforme de la réglementation



Source : OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005 et 2008.

Action 4. Créer des structures institutionnelles efficaces, associer les niveaux d'administration infranationaux

Des structures institutionnelles efficaces pour la coordination et le suivi des projets de simplification administrative devraient être créées. Il est aussi essentiel d'associer les niveaux d'administration infranationaux.

Organisation institutionnelle de la coordination

Les différentes approches de l'organisation institutionnelle pour la simplification administrative ont été suffisamment décrites dans les rapports antérieurs de l'OCDE sur l'élimination de la paperasserie. Dans la plupart des pays, la coordination relève habituellement de la responsabilité de l'un des ministères ou d'une agence spécialisée.

Au Danemark, la responsabilité du programme de réduction de la charge administrative est attribuée à l'Agence danoise du commerce et des entreprises (DCCA) qui est entre autres responsable de l'enregistrement des entreprises et de la gestion de la réglementation du commerce. Le ministère des Finances et le ministère de l'Économie et des Entreprises coopèrent étroitement à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi du programme. Le ministère de l'Économie et des Entreprises joue le rôle pilote, supervise les travaux de la DCCA (qui est l'une des neuf agences rattachées au ministère,

les plus importantes des autres étant chargées de la concurrence et de l'innovation, ainsi que des PME) et transmet des rapports sur l'avancement des travaux au Premier ministre. Une petite unité du ministère assure le soutien de ce travail et se réunit au moins une fois par semaine avec la DCCA.

En Belgique, l'ASA a démarré ses activités en juin 1999, sa mission étant de piloter la mise en œuvre de la politique visant à réduire la complexité administrative imposée aux entreprises. Son rôle consiste à encourager et coordonner les initiatives de simplification entre administrations. L'ASA relève de la Chancellerie du Premier ministre mais elle dispose d'une autonomie considérable. Elle n'a pas de pouvoirs de direction ou de contrainte vis-à-vis des autres administrations. Elle s'appuie principalement sur la consultation et la coopération avec ces dernières. Officiellement, ses missions sont les suivantes :

- formuler des propositions de simplification, stimuler et coordonner les initiatives, réaliser des études ;
- élaborer et appliquer une méthodologie pour mesurer les coûts administratifs que la réglementation fait peser sur les entreprises et les PME ;
- organiser la coopération entre les différentes administrations fédérales ;
- élaborer une note d'impact administratif ; et
- organiser le dialogue sur la simplification administrative avec tous les niveaux d'autorité, des partenaires représentatifs parmi les travailleurs indépendants et les PME ainsi qu'avec les institutions européennes et les organisations internationales.

L'ASA s'est aussi engagé à accomplir les tâches suivantes :

- fournir des conseils juridiques et assurer la coordination de plusieurs projets d'administration électronique ;
- gérer le point de contact Kafka (qui recueille des suggestions de simplification administrative) ;
- instaurer un dialogue avec les administrations au sujet des projets de simplification pour les citoyens.

Au Portugal, le *Programme Simplex* est placé sous la responsabilité politique directe du Premier ministre. Le Cabinet du Secrétaire d'État pour la modernisation administrative (SEMA) est responsable de la politique et du développement du programme, avec le soutien opérationnel de l'Agence de modernisation de l'administration (AMA). Le SEMA suit et coordonne les contributions de 15 ministères associés au programme, tout en leur apportant des orientations (par exemple sur la définition de priorités dans chaque domaine, la mise en lumière de possibilités de simplification, ou en soutenant la mise en œuvre de mesures plus complexes et transversales telles que le nouveau

système de licences des installations industrielles). Le SEMA adresse des rapports trimestriels au Premier ministre sur l'exécution du *Programme Simplex*.

Depuis le rapport précédent, le rôle de l'organe central de coordination de la simplification administrative aux Pays-Bas – le Groupe de réforme de la réglementation (RRG, antérieurement IPAL) a été renforcé. Le RRG rend compte aux ministres des Finances et des Affaires économiques et, à travers eux, au Cabinet par l'intermédiaire du Groupe ministériel de direction pour l'amélioration de la réglementation. Le Parlement est aussi directement associé au programme, au moins au niveau de la stratégie, grâce aux rapports trimestriels d'avancement que lui transmet le RRG. La création de la *Commission sur la charge réglementaire des entreprises* représente une autre réalisation importante. Elle a été mise en place comme filière de communication entre les entreprises et le gouvernement sur les questions qui les préoccupent, de manière à centrer le programme sur les problèmes importants pour les entreprises elles-mêmes.

En France, la Direction générale de la modernisation de l'État, qui fait partie du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, est chargée de coordonner le programme de simplification administrative.

La simplification administrative étant une question transversale qui appelle la coopération de tous, ou de la plupart des organes gouvernementaux centraux, le coordonnateur doit disposer de l'autorité nécessaire pour faire pression sur les autres acteurs afin qu'ils respectent les objectifs, autrement dit être proche du pouvoir central ou en dépendre.

Organes consultatifs

La tendance nouvelle à la création ou au renforcement du rôle des organes consultatifs en matière de simplification administrative est aussi manifeste dans d'autres pays. Ces organes consultatifs disposent habituellement d'un degré important d'indépendance et représentent des parties intéressées externes.

Aux Pays-Bas, la nouvelle stratégie du Cabinet actuel a notamment consisté à renforcer les structures institutionnelles externes. On insiste à nouveau sur le rôle d'ACTAL comme organisme de surveillance et de conseil. ACTAL continuera à assurer le suivi de la qualité des évaluations et il formulera beaucoup plus de conseils stratégiques pour le gouvernement.

En Allemagne, le Conseil national de contrôle de la réglementation (*Normenkontrollrat*, NRCC) a été institué en 2006 comme organe indépendant externe de conseil et de contrôle de l'administration. La mission du NRCC est de soutenir le gouvernement fédéral pour la réduction des charges administratives induites par la législation fédérale. Il se préoccupe exclusivement des coûts administratifs. Ses examens ne s'étendent donc pas

aux coûts de mise en conformité, aux coûts financiers directs ni à ce qu'on appelle les charges « irritantes ». Le NRCC est notamment associé à la phase préparatoire de rédaction des lois, avant que les propositions ne soient soumises au Cabinet fédéral pour décision. Le NRCC intervient aussi, sur demande, au cours du processus de prise de décisions, et peut conseiller les comités de *Bundestag*. Ses membres sont des représentants d'entreprises, du monde politique, des milieux scientifiques, de l'administration publique et des professions judiciaires. Le NRCC est aidé par un Secrétariat situé à la Chancellerie, qui comprend actuellement sept fonctionnaires.

Après de longues discussions, la Suède a décidé de mettre en place une instance de contrôle indépendante, le Conseil pour l'amélioration des règlements (*Regelrådet*) à la fin de 2008, pour renforcer la politique d'amélioration de la réglementation. Le Conseil a commencé ses travaux en janvier 2009. Il s'inspire des modèles de l'ACTAL néerlandais et du NRCC allemand, et sa mission s'achève en décembre 2010. Il a été créé pour dispenser des conseils et se prononcer sur des projets de lois ou d'autres réglementations affectant les entreprises, ainsi que sur la qualité des évaluations d'impact soumises par les ministères et agences.

Pour ce qui concerne l'UE, la Commission européenne a créé le Groupe d'experts de haut niveau sur les charges administratives. Son rôle est de conseiller la Commission au sujet du *Programme d'action pour la réduction des charges administratives*, et, en particulier, de fournir des avis sur les mesures de réduction des charges administratives en suggérant les textes additionnels de législation existante qui pourraient être inclus dans l'effort de mesure portant sur l'ensemble de l'UE.

Au Mexique, Le Conseil fédéral pour l'amélioration de la réglementation (FCRI) joue un rôle d'organe consultatif. Le FCRI a été créé par la loi en 2000 afin d'encourager les communications entre les secteurs public, privé et social sur les problèmes de réforme de la réglementation. Le FCRI, qui est composé de fonctionnaires de haut niveau, de chefs d'entreprises, d'universitaires et de représentants syndicaux, a depuis sa création contribué à élaborer des propositions d'actions pour la « simplification administrative ».

Le Gouvernement canadien va créer une nouvelle Commission fédérale de réduction de la paperasserie, associant des parlementaires et des représentants du secteur privé, pour examiner les réglementations fédérales dans les domaines où la réforme est particulièrement nécessaire pour réduire la charge de mise en conformité, notamment pour les petites entreprises, tout en sauvegardant la santé et la sécurité des Canadiens. La commission sera invitée à fournir des recommandations précises sur la manière de réduire les réglementations inutiles et de rendre le système réglementaire plus efficace, afin de permettre aux petites entreprises de se consacrer aux investissements

et aux créations d'emplois. Cette approche apportera la ferme impulsion requise pour aboutir à des résultats complets et efficaces.

La création d'organes consultatifs présente l'avantage de renforcer le rôle des instances de contrôle indépendantes au cours du processus d'évaluation *ex ante* de réglementations en préparation ainsi que lors de la simplification *ex post*. Des représentants de l'administration étant généralement rapprochés des parties prenantes, une approche centrée sur les utilisateurs est ainsi renforcée. Une focalisation excessive sur les coûts administratifs peut, là aussi, affaiblir l'attention prêtée à d'autres coûts importants ainsi qu'aux avantages des réglementations. Les organes consultatifs devraient donc de préférence veiller à la qualité des réglementations nouvelles ou existantes en tant que telles, et pas seulement du point de vue de leurs coûts administratifs, tandis que la représentation des différentes parties intéressées devrait être bien équilibrée.

Coordination interministérielle

Une autre question intéressante est celle de la coordination entre le ministère/l'agence chargé(e) de la coordination et les autres ministères et agences, dans la mesure où la simplification administrative est un thème horizontal et requiert l'étroite collaboration de toute l'administration. Le pouvoir dévolu à l'organisme de coordination est généralement limité et il peut ne pas y avoir de possibilité d'action directe auprès des organes qui ne se conforment pas aux mesures prises. Les approches sont différenciées.

Aux Pays-Bas, par exemple, les instructions budgétaires comportent des obligations spécifiques de déclaration concernant les réductions de charges administratives⁸. Les ministères sont menacés de coupes budgétaires s'ils ne parviennent pas à atteindre leurs cibles. Outre l'impact disciplinaire manifeste, ce lien très visible avec le cycle budgétaire présente l'avantage d'encourager les décisions sur le financement de projets de réduction de la charge, comme des investissements dans les TIC.

Au Danemark, des groupes de travail ont été créés pour aider à préparer des plans d'action (comités des charges). L'objectif de 25 % est réparti entre les ministères (chacun a son propre objectif). Le DCCA n'a pas de possibilité d'action directe sur les ministères, mais l'engagement du Premier ministre en faveur de la simplification semble avoir exercé une pression sur les ministères. Des incitations résultent aussi de l'évaluation des performances des secrétaires permanents, qui tient compte des progrès réalisés par leurs ministères en matière d'amélioration de la réglementation, une prime étant accordée en cas de bons résultats.

En Espagne, la fonction de coordination interministérielle de la réduction de la charge administrative est dévolue au ministère de la Présidence, qui a

nommé des porte-paroles dans chaque département ministériel afin de promouvoir et de coordonner les initiatives de réduction. Les porte-paroles sont généralement des fonctionnaires appartenant à la division de l'inspection des services, qui est un organisme horizontal. Il leur est donc plus facile de travailler avec toutes les entités au sein du ministère. Un groupe de haut niveau présidé par le Premier vice-président pilote le processus.

Il importe que l'organe de coordination dispose d'un soutien politique suffisant et d'outils appropriés pour faire pression sur les départements et les agences. Fixer des objectifs individuels est une possibilité. Citer nommément et stigmatiser, par exemple dans le cadre des rapports périodiques au gouvernement et/ou au parlement, en est une autre.

Participation des niveaux infranationaux

La gouvernance réglementaire à plusieurs niveaux prend de l'importance dans beaucoup de pays de l'OCDE. Une réglementation de grande qualité à un certain niveau d'administration peut être compromise par des politiques et pratiques réglementaires médiocres à d'autres niveaux, en affectant de manière négative la performance des économies et des entreprises ainsi que les activités des citoyens.

Il en va de même pour la simplification administrative. Des projets réussis au niveau national/fédéral et la réduction consécutive du fardeau de la réglementation peuvent être entravés par des réglementations de mauvaise qualité ou une application médiocre au niveau infranational. Les autorités des niveaux d'administration infranationaux sont habituellement celles qui entretiennent des contacts réguliers avec les entités réglementées. Si celles-ci ne constatent aucune amélioration à ce niveau, il y a peu de chances qu'elles reconnaissent une amélioration quelle qu'elle soit. Il faut donc renforcer la participation des autorités infranationales et la coopération avec elles, en fonction des conditions propres au pays concerné⁹.

Bien que la plupart des projets de simplification administrative aient été initialement conçus, mis en œuvre et gérés au niveau national, il est de plus en plus fréquent d'y associer les échelons infranationaux. On reconnaît que les régions et les municipalités ont un rôle important à jouer dans la réduction des charges réglementaires et l'amélioration de la qualité des services pour les entreprises. Ces objectifs peuvent être atteints de diverses manières, en tenant compte du fait que les niveaux infranationaux d'administration disposent souvent d'un degré élevé d'autonomie, et que par conséquent les gouvernements centraux ne peuvent pas leur imposer directement des mesures. Ils ne peuvent dans ce cas que créer des incitations pour encourager ces niveaux à adopter leurs propres politiques ou à participer aux politiques nationales.

L'approche la plus simple est d'associer les niveaux d'administration infranationaux aux projets nationaux, en tant que partenaires et parties prenantes. Du fait de la fréquence de leurs contacts avec les entités réglementées, ils ont une expérience de terrain et leur contribution à l'identification des réglementations contraignantes, difficiles à comprendre ou irritantes, etc. peut être très utile. En outre, la participation des niveaux d'administration infranationaux à des projets de simplification administrative peut les aider à en comprendre les buts et les motiver pour devenir plus actifs, si nécessaire, dans la mise en œuvre des mesures de simplification.

En Allemagne, on prend de plus en plus conscience de la nécessité de dépasser la législation fédérale afin que le programme général puisse repérer toutes les charges pesant sur les entreprises. Bien que l'essentiel de la législation (jusqu'à 95 % de la législation touchant les entreprises) soit adoptée au niveau fédéral, c'est principalement aux plans régional ou local qu'elle est appliquée. La structure fédérale de l'État allemand signifie néanmoins que toutes les initiatives partagées avec les *Länder* sont développées sur une base facultative et volontaire, en respectant les compétences que la loi attribue à chaque autorité. Le Conseil national de contrôle de la réglementation joue un rôle important pour la coordination et le soutien des initiatives entre les différents niveaux d'administration allemands afin de réduire la charge administrative d'ensemble. Il fait partie intégrante des projets pilotes conjoints mis en œuvre par le gouvernement fédéral et les *Länder* sur la législation concernant le crédit d'impôt pour enfant à charge, les allocations de logement et les prêts étudiants.

Le gouvernement danois a instauré un nouveau droit permettant aux institutions publiques municipales et régionales de contester les règles existantes. Ce droit s'étend aux règles et dispositions émanant de l'État comme des régions et municipalités. Un groupe de travail auquel participent les ministères concernés et des associations régionales et municipales examinera les cas de contestation des règles, attribuera des exemptions et assurera le suivi des résultats. Au niveau local, les municipalités et les régions examineront les contestations de la réglementation locale. On citera comme exemples de mise en œuvre d'applications par des institutions des expériences menées dans le domaine des garderies, où l'on a recours à des solutions locales pour les tâches de documentation et de déclaration imposées par la loi sur les garderies, ou des expériences concernant les personnes âgées où des solutions locales sont mises en œuvre concernant les conseils danois d'utilisateurs et de proches.

Lorsque le « point de contact Kafka » belge reçoit un message dans lequel les municipalités sont citées, l'ASA transmet ce message à la municipalité concernée, qui a l'obligation de répondre aux plaignants et de résoudre la question. Si un problème a une incidence sur la rationalisation de l'administration et qu'il est de

nature générale, l'ASA est tenue d'examiner la situation et elle peut proposer une ou deux solutions, devant être incluses dans un projet plus général. Dans le cas des projets de rationalisation administrative auxquels les municipalités sont associées, l'ASA essaie les solutions proposées pour les municipalités retenues.

Un renforcement de la participation des niveaux d'administration infranationaux en fait des parties prenantes au projet, ce qui permet de cibler directement les mesures de simplification sur les règlements adoptés au niveau infranational. Les États/régions (et dans certains cas les municipalités aussi) peuvent se voir attribuer leurs propres objectifs de réduction. Les moyens dont dispose le pouvoir central pour obliger les administrations infranationales à réduire la charge réglementaire et à atteindre ces objectifs dépendent également, bien entendu, du degré d'autonomie.

La pièce maîtresse de l'amélioration des règlements au niveau local aux Pays-Bas est un accord (*Bestuursakkoord*) qui est conclu par le gouvernement central au début de son mandat avec l'Association des municipalités néerlandaises VNG (dont toutes les municipalités du pays font partie) pour donner suite aux éléments pertinents de l'Accord de coalition. L'accord actuel entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux exige des municipalités une réduction de 25 % de la charge administrative pesant sur les citoyens et les entreprises. Il exige aussi que la charge administrative entre niveaux d'administration soit réduite de 25 %. La VNG et le gouvernement central ont élaboré un Plan d'action pour mettre en œuvre cet accord (encadré 2.4).

Des autorités locales ont joué un rôle de précurseur en élaborant un « modèle d'évaluation des effets pour les entreprises ». Un accord administratif a été conclu en 2007 entre le pouvoir central et les collectivités locales. L'Association des municipalités néerlandaises (VNG) assure le suivi des progrès de la réalisation de la contribution locale à l'objectif de 25 % de réduction de la charge. Le niveau de référence comporte deux parties : les charges découlant des réglementations propres aux municipalités et les charges liées à la mise en œuvre et à l'application de réglementations nationales. La mesure de base, qui s'appuie sur un échantillon de 25 municipalités, a été achevée en juin 2008 et les charges à ce niveau ont été évaluées à 125 millions EUR (100 millions pour les entreprises, 25 millions pour les particuliers et 10.5 millions d'« heures »).

Deux projets conjoints, associant respectivement quatre et cinq *Länder* et leurs collectivités locales (comtés et municipalités) ont été lancés au printemps 2009 en Allemagne avec la participation de l'Unité d'amélioration des règlements de la Chancellerie fédérale, le Conseil national de contrôle de la réglementation. Ils ont pour but d'examiner le potentiel de simplification et d'optimisation de l'application des règlements administratifs dans trois

Encadré 2.4. Plan d'action pour la réduction des charges administratives au niveau local aux Pays-Bas

Examen de modèles de réglementations. Des modèles de réglementations sont produits par le VNG quand de nouvelles politiques doivent être mises en œuvre par les municipalités. Les municipalités ne disposent pas toujours de compétences ou capacités juridiques, et le VNG produit donc des modèles de réglementations faciles à mettre en œuvre par ces dernières. Après consultation des parties intéressées, et en utilisant une variante du Modèle des coûts standards, le VNG a réduit le nombre de modèles de réglementations de 147 à 117, en effectuant un examen visant à les rendre plus « pratiques du point de vue de la charge administrative ». Plusieurs formulaires électroniques utilisables en ligne ont aussi été élaborés pour promouvoir une mise en œuvre uniforme par les municipalités.

Groupe de travail pouvoir central-collectivités locales pour traiter des charges générées par l'administration centrale. Ce groupe réunit des représentants du gouvernement central et le VNG, et est présidé par un maire très influent. Les problèmes mis en lumière par le Groupe de travail peuvent être directement portés à la connaissance du Secrétaire d'État compétent du gouvernement central. Le VNG a produit une liste de réglementations nationales considérées comme des obstacles à la réduction de la charge administrative au niveau local. Le Rapport de 2006 sur l'état des collectivités locales calcule qu'en moyenne, les municipalités reçoivent une circulaire ministérielle tous les deux jours. La mesure de base des charges administratives des entreprises a montré qu'environ 90 % des charges administratives des municipalités résultaient de tâches déléguées aux municipalités par le gouvernement national en vertu de réglementations nationales. Seulement 10 % des charges administratives ont donc pour origine les compétences autonomes des municipalités.

Simplification des paiements du gouvernement central aux municipalités. Remplacement des paiements spécifiques du gouvernement central pour l'exécution de tâches déléguées au niveau municipal par des paiements à un fonds municipal commun. Les municipalités n'auront pas à préparer des rapports sur les dépenses liées à des paiements spécifiques.

Site Internet. Financé par les ministères de l'intérieur, des finances et des affaires économiques, et géré par le VNH, le site web indique comment les municipalités peuvent réduire les charges administratives des particuliers et des entreprises (« moins de règles, plus de service »)*.

Encadré 2.4. Plan d'action pour la réduction des charges administratives au niveau local aux Pays-Bas (suite)

Financements de conseils. La possibilité offerte aux municipalités de demander une facilité de paiement modique pour engager un consultant (facilité couvrant 75 % du coût total), afin de mesurer les charges administratives causées par la municipalité concernée et de fournir des avis sur les mesures à prendre pour diminuer ces charges. Les municipalités peuvent ainsi prendre conscience des charges administratives qu'elles imposent à leurs administrés. Cette facilité est financée par les ministères des finances, des affaires économiques et de l'intérieur.

Les dix plus gros goulets d'étranglement pour les citoyens. Les municipalités sont impliquées dans les dix plus gros goulets d'étranglement pour les citoyens. Des projets pilotes démarrent en matière de volontariat et de médiation. D'autres suivront.

Nouvel état des lieux du gouvernement national sur les charges des particuliers et des entreprises occasionnées par les collectivités locales – ministère de l'Intérieur, Lettre au Parlement, 2007.

Municipalités pionnières. Un groupe de municipalités pionnières a été créé, qui a une grande activité en matière de réduction des charges administratives. De bonnes pratiques sont diffusées sur le site web hébergé par le VNG.

Innovation. Quelque 80 municipalités innovantes sont également associées à des projets pilotes visant à déterminer si la « Lex Silencio » peut être appliquée.

* www.minderregelsmeerservice.nl/smartsite.

domaines de la Loi fédérale d'aide à l'éducation. Les domaines juridiques examinés sont ceux des allocations parentales et allocations familiales, ainsi que d'aide au logement.

L'administration centrale espagnole a signé plusieurs accords avec des administrations infranationales et a formé divers groupes de travail pour mener des initiatives conjointes pour la réduction des charges administratives et l'amélioration de la réglementation. Ces accords ont débouché sur l'approbation d'un système de mesure des coûts administratifs devant être appliqué à tous les niveaux d'administration, ainsi que d'un outil logiciel qui permet de mesurer les coûts économiques générés par la charge administrative de chaque projet de réglementation soumis pour approbation. Le gouvernement central est chargé de mesurer et de réduire les coûts administratifs associés à la législation émanant directement de l'État, tandis

que les régions doivent prendre des mesures en ce qui concerne leur législation.

En Belgique également, la coopération entre les autorités centrales (gouvernement fédéral), les trois régions et les trois communautés est régie par des accords de coopération. Des conférences thématiques interministérielles sont organisées pour s'assurer que des contacts sont maintenus. Les membres de la conférence sont des ministres, issus de toutes les entités politiques, qui sont chargés de la politique traitée par une conférence donnée. Des accords de collaboration ont également été conclus avec des ministres et des fonctionnaires de toutes les entités pour aborder des programmes de travail spécifiques et des projets liés à la rationalisation des procédures administratives et à l'administration en ligne. Les relations entre les municipalités et les administrations fédérales et régionales sont également couvertes par ces accords.

Autre possibilité de simplification de la réglementation au niveau infranational : un projet distinct géré/financé au niveau central mais centré plus particulièrement sur le niveau infranational. En juillet 2008, le gouvernement portugais a lancé le *Simplex Autárquico Programme* (Simplex pour les municipalités) pour associer les municipalités aux domaines de la politique Simplex qui concernent à la fois le gouvernement central et les municipalités (licences, certificats et inspections). Compte tenu de leur statut d'autonomie, le *Simplex Autárquico Programme* est basé sur la participation volontaire des municipalités. L'objectif est que 50 % des municipalités participent à cette initiative d'ici 2012. Dès le lancement du programme, neuf municipalités avaient déjà adhéré, y compris Lisbonne et Porto, les deux plus grandes villes du Portugal.

Le gouvernement australien a demandé à la Commission de la productivité (PC) un rapport sur la qualité et le volume des réglementations australiennes concernant les entreprises et les coûts administratifs de la mise en conformité des enregistrements d'entreprises. Ces rapports, achevés en 2008, couvrent toutes les juridictions et collectivités locales australiennes. Les mesures de la qualité et de la quantité visent à faciliter la comparaison des performances des systèmes réglementaires dans les différentes juridictions et à aider les autorités à identifier les domaines à améliorer. Le rapport précédent fournit un « instantané » de l'environnement réglementaire actuel à tous les niveaux d'administration australiens. Il met l'accent, pour évaluer la qualité, sur une évaluation générale du stock et du flux de réglementations et d'activités réglementaires. Des évaluations de bons processus réglementaires, plutôt que des évaluations de réglementations spécifiques, sont utilisées comme indicateurs de la qualité de la réglementation. Le gouvernement poursuit ses efforts d'analyse référentielle et a par la suite demandé au PC de réaliser une étude comparative des évaluations en matière de planification, de

zonage et de développement et de nouvelles analyses d'autres domaines de réglementation devraient suivre. On élaborera ainsi au fil du temps une vaste base de données sur les coûts des réglementations pour différents secteurs. Il est à noter que ces efforts d'analyse référentielle fournissent des données pour la comparaison entre juridictions, mais ne comportent aucune recommandation particulière de réforme. Elles visent à étayer d'autres examens de la réglementation. Ils accordent aussi une importance considérable aux processus et activités des responsables de la réglementation, comme les fournitures de services d'information en ligne pour la comparaison des performances de ces responsables de tous niveaux, et pas seulement des coûts monétaires imposés.

D'autres exemples proviennent de projets autonomes qui peuvent avoir été inspirés par les projets nationaux mais qui n'ont été élaborés et gérés qu'au niveau infranational. La réussite des programmes nationaux donne une impulsion à ce type de projets.

Plusieurs municipalités du Portugal – notamment les villes les plus importantes – ont lancé des initiatives en vue d'améliorer leurs réglementations. Lisbonne et Porto, par exemple, ont leurs propres programmes de simplification pour améliorer les prestations de services. Le *Programme Simplis* lancé en 2008 par la municipalité de Lisbonne témoigne de ce type d'impact. Sa structure et son contenu s'appuient sur l'expérience du *Programme Simplex* au niveau national.

Odivelas, dans les faubourgs de Lisbonne, offre un autre bon exemple d'une municipalité qui prend activement part aux initiatives de simplification et d'administration électronique du pouvoir central. Les Açores et Madère ont lancé leurs propres programmes, notamment dans les domaines de l'amélioration de la réglementation et de la simplification administrative. Leurs programmes de simplification administrative suivent le modèle du *Programme Simplex*, et ils ont été étroitement associés au développement de l'administration électronique. Les initiatives prises par ces deux administrations régionales avaient pour but de :

- promouvoir et développer des portails dotés d'une plate-forme intégrée de services ;
- éliminer les procédures faisant double emploi ;
- améliorer les qualifications des personnels, notamment dans le domaine des TIC.

Les autorités infranationales jouent aussi un rôle important dans la communication avec les parties intéressées. Le VNG néerlandais attire l'attention sur plusieurs mécanismes destinés à garantir que les parties intéressées (y compris les administrateurs territoriaux) sont sensibles aux mesures d'amélioration des réglementations, et sont à même de les

commenter. Un site web de l'Amélioration des réglementations hébergé par le VNG a été créé (moins de règlements, plus de service), et est dédié à la diffusion d'informations sur les projets d'Amélioration des réglementations au niveau local¹⁰. Des efforts sont déployés pour garantir que les méthodes de communication sont adaptées au public visé : brochures, manuels d'instruction, lettres d'informations, articles dans des journaux nationaux et locaux, séminaires, ateliers, réunions, conférences. Des initiatives spécifiques telles que la réforme des modèles de réglementations et l'engagement des pouvoirs locaux dans des programmes de réduction de la charge réglementaire font l'objet de discussions avec des parties locales intéressées qui sont tenues informées.

Une autre catégorie de projets aboutissant à une simplification administrative dans une acception plus large comprend des projets visant de meilleures prestations de services par les pouvoirs locaux. Ces projets ne comportent pas nécessairement des modifications de la réglementation, mais ne se préoccupent que de son mode d'application ou de la manière dont les entités réglementées sont informées au sujet de la réglementation.

La gouvernance réglementaire à plusieurs niveaux joue un rôle important dans l'initiative de coopération entre l'OCDE et le Mexique. Le projet s'élargira pour étudier de manière plus approfondie la gouvernance réglementaire à plusieurs niveaux et la simplification administrative en s'appuyant sur les conclusions de l'initiative OCDE/Mexique (OCDE, 2009c).

La dimension institutionnelle est importante pour la coopération entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. Les pays ont recours à différentes approches à des degrés divers de formalisme. Des organismes dédiés ont été créés dans certains d'entre eux pour stimuler la coopération et la participation des pouvoirs locaux, ou pour traiter en particulier de la qualité des réglementations aux niveaux régional et local.

Le Bureau local de l'amélioration des réglementations (« Local Better Regulation Office » ou LBRO) a été créé par le gouvernement du Royaume-Uni pour servir de levier en faveur de l'Amélioration de la réglementation au plan local (sur la base des cinq principes de proportionnalité, de responsabilité, de cohérence, de transparence et de ciblage). Son objectif central est de soutenir l'amélioration des services de réglementation des pouvoirs locaux, en insistant en particulier sur la qualité et la cohérence de l'application locale. Le LBRO a été créé en vertu de la Loi de 2008 sur l'application de la réglementation et les pénalités, qui lui a attribué plusieurs pouvoirs, y compris le pouvoir juridique de faire d'une autorité locale une autorité pilote (principale) (voir encadré 2.5).

Un Comité de secrétaires d'état pour la réduction de la bureaucratie est en place en Allemagne, sous la présidence d'un Ministre d'État de la

Encadré 2.5. Le Bureau local de l'amélioration des règlements (LBRO)

Mission et Attributions

Le Bureau local de l'amélioration des règlements (LBRO) a été créé par le gouvernement en mai 2007, et doté de ses bases juridiques définitives en juillet 2008 par la Loi sur l'application de la réglementation et les pénalités (la dernière évaluation d'impact de la loi a évalué à 80 millions GBP par an les économies réalisables, provenant en grande partie d'une cohérence renforcée ainsi que d'une application plus efficace). La loi assigne six fonctions essentielles au LBRO :

- *Le pouvoir d'autorité principale.* Le LBRO a le pouvoir de nommer et d'enregistrer des « autorités principales », autrement dit des autorités locales pilotes. Les autorités locales ainsi nommées fournissent des avis et conviennent de plans d'inspection pour les entreprises dont les activités s'étendent au-delà des limites territoriales d'une autorité. Elles conseillent d'autres collectivités locales sur leurs interactions avec les entreprises, afin de parvenir à la cohérence des approches. Le LBRO arbitre tous les litiges.
- *Conseils.* Le LBRO dispense ses conseils au gouvernement central au sujet des questions d'application et de réglementation liées au pouvoir local.
- *Soutien juridique.* Le LBRO fournit des conseils juridiques aux pouvoirs locaux au sujet des services de réglementation.
- *Priorités nationales d'application.* Il examine et révisé la liste des priorités nationales d'application au niveau local.
- *Budget d'investissement.* Il utilise ce budget pour des réalisations stratégiques, notamment la diffusion d'innovations et de bonnes pratiques.
- *Partenariats.* Il développe des partenariats officiels (par protocoles d'accord) avec les responsables nationaux de la réglementation.

Le LBRO définit ainsi ses objectifs :

- soutenir l'amélioration du service et les modifications des services réglementaires des collectivités locales.
- favoriser la cohérence, essentiellement grâce au mécanisme de l'autorité principale.
- agir pour améliorer le système de services de réglementation des collectivités locales.

Encadré 2.5. Le Bureau local de l'amélioration des règlements (LBRO) (suite)

Structure et Budget

Le LBRO a été établi comme organisme public non ministériel (NDPB – ou *non departmental public body* – qui est dans le système institutionnel du Royaume-Uni fonctionnellement indépendant mais en dernier ressort sous l'égide d'un ministère de tutelle qui le finance). Le tuteur est dans ce cas le BERR. Il doit solliciter l'approbation de son budget par le BERR en lui présentant un plan d'entreprise. Il dispose d'une équipe de 26 membres et d'un Conseil de huit membres ayant l'expérience de la réglementation, des entreprises et de l'administration. Le Président en est Clive Grace – un ancien président d'autorité locale et président d'une société de services cotée en bourse. Le Conseil d'administration détermine l'orientation stratégique du LBRO et lui sert d'ambassadeur. L'équipe de direction est conduite par le Directeur général Graham Russell, ancien responsable du *Trading Standards and Community Safety* au *Staffordshire County Council*. Le LBRO dispose d'un budget de fonctionnement de 4.4 millions GBP pour sa première année.

Chancellerie qui est aussi le coordonnateur du gouvernement fédéral pour la réduction de la bureaucratie et l'amélioration de la réglementation. Les tâches du coordonnateur et du Comité de secrétaires d'état comprennent en particulier :

- la mise en œuvre et la coordination du « Programme de réduction de la bureaucratie et d'amélioration de la réglementation » ;
- la formulation de résolutions pour des méthodes uniformes et contraignantes d'enquêtes, conformes au SCM ;
- la gestion, le suivi et l'affinage de la méthode ; et
- un rôle de médiateur en cas de litige entre les ministères fédéraux et le Conseil national de contrôle de la réglementation.

Plus la coopération avec les niveaux d'administration infranationaux est étroite, plus il y aura de synergies. Le choix de la forme appropriée de participation des niveaux d'administration infranationaux dépend des structures administratives spécifiques du pays concerné.

Action 5. Renforcer la communication avec les parties intéressées

La communication avec les parties intéressées doit être renforcée. Celles-ci doivent participer activement à tout le processus de simplification administrative. La communication des résultats est essentielle pour leur permettre de saisir l'ampleur de la réussite du projet.

Communication avec les parties prenantes internes et externes pendant le processus de simplification

Pour évaluer les charges administratives, il est nécessaire de collecter des informations sur les coûts liés à la mise en conformité avec les obligations d'information : il est difficile, sinon impossible, d'obtenir ces données sans consulter les entités réglementées. Celles-ci vivent l'expérience réelle de la mise en conformité et sont en mesure de fournir des données plus proches de la réalité que celles des évaluations expertes de fonctionnaires. Les entités réglementées et la communication avec elles jouent donc un rôle important dans le processus d'évaluation des charges administratives.

Ce n'est cependant pas la seule étape de simplification administrative à laquelle doivent participer les entités réglementées. Il est toujours utile de les associer pour identifier les domaines de réglementation « candidats » à une simplification. La réglementation la plus contraignante n'est pas nécessairement celle qui est perçue par les acteurs objet de la réglementation comme la plus irritante, et la version de base de SCM n'offre pas d'outil pour traiter cette question. Se focaliser sur les réglementations les plus irritantes peut contribuer à susciter une réaction plus positive des entités réglementées à l'égard des résultats du projet.

C'est ainsi que le gouvernement danois a créé en 2004 dix groupes de travail dans les ministères concernés (les comités des charges) comprenant des représentants des organisations du monde des affaires. La mission de ces comités était de mettre en lumière des suggestions de simplification provenant des milieux d'affaires.

Des entretiens conduits par le RRG néerlandais sont utilisés pour recueillir des informations sur la manière dont les entreprises font en pratique l'expérience des charges, y compris de celles qui sont irritantes. L'indice de perception est un instrument qui mesure les changements sensibles des charges de la réglementation perçus par tous les chefs d'entreprise (niveau macroéconomique) et par chacun individuellement (niveau microéconomique). Les deux niveaux seront observés sur un certain temps et les changements de réactions analysés et expliqués dans des rapports d'étape.

L'initiative de la « *Kafkabrigade* », également aux Pays-Bas, s'appuie sur un groupe d'experts qui tente de résoudre les problèmes du secteur public du point de vue des usagers. Il y a une brève étude d'un problème précis, et de la manière dont il est traité par le gouvernement. Des fonctionnaires participent à ce processus. Un examen d'évaluation est ensuite conduit par les autorités concernées, après quoi la Kafkabrigade formule des recommandations pour améliorer le fonctionnement du système.

La DGME française coordonne un réseau d'organes représentatifs de chaque segment de la clientèle (comme les associations de consommateurs).

On communique à ces réseaux les résultats des enquêtes, et ils peuvent en discuter et avancer des suggestions sur les domaines de simplification. Des ateliers sont organisés plusieurs fois par an pour discuter des projets de simplification. Il existe en outre un site web dédié à l'ensemble du processus de simplification¹¹, qui utilise des technologies web 2.0, permettant aux utilisateurs de consulter le programme, de voter sur les mesures proposées et de formuler des suggestions. Ceci contribue à faciliter le repérage des projets susceptibles de donner des résultats rapides. Afin d'améliorer l'efficacité du processus d'écoute, la DME a créé un panel, composé de 5 000 individus et 2 800 entreprises. Ce panel permet à la DGME d'effectuer les enquêtes de manière plus réactive, plus fiable et moins onéreuse.

Au Canada, environ 30 000 PME et 5 000 prestataires externes de services¹² ont été contactés pour recueillir des informations sur le temps et les salaires consacrés en interne à la mise en conformité avec les obligations d'information. Le Comité consultatif sur l'allègement du fardeau de la paperasserie a aussi été créé pour dégager des idées pratiques et réalisables de réduction de la charge pesant sur les petites entreprises et pour mesurer et référencer les charges de paperasserie.

En Allemagne, le programme de réduction de la charge administrative s'appuie sur la participation active et permanente de parties intéressées (associations d'entreprises, partenaires sociaux et instituts de recherche économique), pour identifier et mesurer les coûts des obligations d'information dans la législation en vigueur comme dans le développement d'options de simplification.

Depuis 2008, le gouvernement espagnol signe des accords de coopération annuels avec la Confédération espagnole des associations d'entreprises, la Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises et le Haut Conseil espagnol des chambres de commerce. Ces accords permettent à ces organisations d'informer le gouvernement de leurs besoins et préoccupations et de transmettre des propositions de simplification administrative et de réduction des charges destinées à faciliter leurs activités. Grâce à cette activité, de nombreuses propositions de réduction de la charge administrative élaborées par les entreprises elles-mêmes ont été rassemblées.

Au Royaume-Uni, le gouvernement a créé un site web qui encourage les parties intéressées et leurs représentants à présenter des suggestions en vue de la simplification de la réglementation ou de la réduction des charges administratives. Les administrations doivent donner suite à ces suggestions dans les 90 jours. Les idées retenues sont intégrées à leurs plans de simplification. Le responsable de l'amélioration des règlements (« Better Regulation Executive » ou BRE) a aussi mis en place un programme de visites d'entreprises dans le cadre duquel le personnel de la BRE rend

périodiquement visite à des parties prenantes et des usagers très divers dans chaque région du pays pour comprendre leurs préoccupations concernant la réglementation. Ces informations servent à étayer le processus d'élaboration des politiques du BRE et, le cas échéant, elles sont communiquées aux fonctionnaires concernés.

La participation continue de représentants d'entreprises est considérée en Autriche comme un élément essentiel de l'élaboration comme de la mise en œuvre des mesures. La Chambre économique fédérale autrichienne se définit comme un partenaire actif pour l'application du SCM au processus d'évaluation d'impact. Selon le règlement sur l'application du SCM, une commission d'experts doit examiner les charges administratives estimées si elles sont susceptibles de dépasser 1 million EUR. La commission d'experts se compose des principales parties intéressées, autrement dit les experts de la Chambre. La Chambre est souvent sollicitée officiellement pour fournir un avis autorisé sur l'estimation des charges administratives des entreprises.

Communication des résultats

La communication avec les parties intéressées peut avoir une importance déterminante, non seulement pour atteindre les objectifs de projets de simplification administrative, mais aussi parce que les entités réglementées sont les seules qui puissent fournir des données fiables sur la conformité aux obligations d'information. Elle est aussi très importante après la réalisation de ces objectifs, car la perception de l'importance et de l'utilité de ces projets par les entités réglementées joue un rôle important dans l'évaluation globale de leur efficacité.

Certains pays tels que les Pays-Bas l'ont compris après avoir réalisé les objectifs fixés dans le cadre des projets de réduction de la charge administrative. La réaction de ceux qui auraient dû en retirer le plus d'avantages n'a guère été enthousiaste. Le gouvernement a déterminé par la suite que cela tenait en partie à une communication insuffisante. Le Plan néerlandais de communication RRG explique que « la réussite du programme dépendra en partie de la manière dont ses résultats seront communiqués aux milieux d'affaires. Seules les sociétés et entreprises individuelles qui ont conscience d'un changement positif seront en mesure d'adapter leurs procédures métiers en conséquence et de mesurer les différences sur le long terme. La visibilité des changements peut être renforcée par une communication efficace ».

Le gouvernement néerlandais tient compte des préoccupations des entreprises en élargissant sa définition des coûts de conformité, et en adoptant une nouvelle stratégie de communication. Parallèlement aux travaux en cours pour élargir le champ du programme en adoptant une

méthodologie qui prenne en compte les facteurs d'irritation et des coûts de conformité plus importants ainsi que la qualité des services, sa nouvelle stratégie de communication très volontariste est ciblée sur les besoins identifiés par les entreprises plutôt que par les fonctionnaires. C'est ainsi qu'ont été mis en place la Commission Wientjes, porte-parole des entreprises, et toute une panoplie de mécanismes spécialement conçus pour éveiller l'intérêt des entreprises et pour faire connaître les réalisations significatives (ce que le destinataire veut savoir plutôt que ce que le fonctionnaire considère comme intéressant). Le manuel de communication du groupe de réforme de la réglementation (RRG) souligne qu'il faut obtenir des résultats concrets avant de passer à la communication.

Différentes stratégies ont été développées en fonction des différents secteurs du monde des affaires. Le but est de répondre à la question « qu'est-ce que j'ai à y gagner? » des entreprises, en présentant des études de cas. La difficulté est de traduire des résultats généraux portés par le programme en exemples concrets pour l'entrepreneur individuel. Le plan prévoit une gamme de filières de communication pour recueillir directement les vues des entreprises et communiquer les résultats :

- Un site web central unique a été créé par le RRG de manière à centraliser toutes les communications pour le monde des affaires¹³. Tous les résultats du programme y sont publiés (y compris, par exemple, les rapports périodiques du RRG au Parlement). Un point de contact a été créé sur le site, où les entreprises peuvent présenter leurs réclamations concernant la réglementation (y compris les facteurs de nuisance). Ces informations sont recueillies par les gestionnaires de comptes de RRG qui transmettent la question au ministère pertinent, lequel doit rendre compte dans les quatre semaines de la suite donnée. Conformément au principe de la date générale d'entrée en vigueur, qui requiert la diffusion d'informations claires dans les délais requis, les sites web concernés fournissent en temps voulu aux sociétés et aux institutions des informations concernant les règlements envisagés.
- Des discussions sont régulièrement organisées avec des organisations représentatives.
- Les systèmes d'observation des coûts de conformité et des perceptions mis en place par le RRG soumettent au programme de nouveaux cas concrets.
- Le ministre et le secrétaire d'État du ministère des Affaires économiques ont tous deux « adopté » des entreprises afin de tenter de mieux comprendre leurs problèmes quotidiens. Des contacts ont lieu deux fois par an.
- Des campagnes de diffusion de messages publicitaires sont organisées sur des stations radio d'information économique, des publicités sont publiées

dans des magazines économiques et des annonces en ligne (bannières) affichées sur d'autres sites web.

- Des brochures et des fiches d'informations sur des sujets spécifiques sont produites pour des intermédiaires tels que les comptables.
- Des lettres d'informations et des fils d'information sont mis en ligne sur le site web¹⁴.
- Des « Navigateurs de la réglementation » fournissent des informations aux entreprises sur toutes les obligations réglementaires de leur secteur.
- En 2008, une campagne de publicité a été menée et des annonces dans les magazines, des brochures et des spots radio ont été diffusés afin d'attirer l'attention sur des réductions notables des charges.

Des entretiens au Danemark dans le cadre du projet UE15 montrent que si les entreprises soutiennent la politique de réduction des charges, elles n'ont pas une perception positive de son impact réel sur leur activité. Le Danemark a développé de nouvelles initiatives de communication, en particulier avec la publication d'un Plan de débureaucratization de la réglementation des entreprises, qui explique comment le gouvernement entend atteindre sa cible de réduction de 25 %. Le gouvernement fournit des informations précises sur l'environnement administratif, en particulier via son portail des entreprises *virksomhed.dk*. Le DCCA publie des informations générales sur le programme sur son site web. Il a aussi ouvert un site web dédié à la mesure de la charge¹⁵, qui affiche un baromètre des charges, pour indiquer les progrès au niveau d'ensemble ainsi que ministère par ministère.

La marque « Kafka » s'est révélée un instrument utile pour communiquer, au sein de l'administration comme avec le grand public, en Belgique. C'est une initiative bien connue qui s'est aussi fait remarquer à l'extérieur du pays. Le Bureau de mesure Kafka publie les fameux *cahiers*, qui sont des analyses précises fondées sur les mesures réalisées et dans lesquelles un sujet spécifique est analysé plus en détail. En 2009, a été rédigé le cahier sur la mobilité et les transports, dans lequel cinq années d'initiatives de réduction des charges dans le domaine de la mobilité et des transports ont été jaugées et commentées.

Le gouvernement a consacré beaucoup de soins à la communication sur la démarche d'amélioration de la réglementation en Région wallonne. L'un de ses neuf principes clés pour la simplification administrative est : « Vous avez simplifié quelque chose : faites le savoir ». Il a donc mis en place différents instruments pour faire connaître sa démarche d'amélioration de la réglementation tant auprès de l'administration que des parties intéressées externes.

Au Royaume-Uni, le Bureau national d'audit (« National Audit Office » ou NAO) estime que les efforts faits pour obtenir plus directement l'avis des entreprises sur ce qui est important au lieu de se contenter du point de vue des fonctionnaires ont été fructueux, bien que de nouveaux progrès restent encore à réaliser. Selon la réponse du Royaume-Uni au questionnaire de l'OCDE, « l'importance attachée à des études de cas portant sur des expériences vécues afin de donner vie au programme, en citant des entreprises et des organisations commerciales, s'est révélée très utile ». Le montant total des économies réalisées grâce au programme est mis en avant dans la plupart des documents et activités de communication avec les médias, et il est présenté comme la preuve incontestable de l'engagement du gouvernement en faveur de la réforme de la réglementation et des progrès enregistrés à cet égard. Il s'agit, par exemple, des études de cas individuelles, qui illustrent comment certaines entreprises ont bénéficié du programme, du site web spécialisé qui est la vitrine du programme et montre son impact et où sont publiées tout au long de l'année des exemples positifs et des études de cas provenant d'autres activités spécifiques/connexes, par exemple des visites d'entreprises.

En Autriche, l'exemple d'entrepreneurs individuels et de la manière dont la simplification administrative les a aidés en particulier sert à promouvoir la simplification administrative auprès des petites entreprises et des entrepreneurs individuels.

Il est souhaitable de développer une stratégie de communication dès la phase de planification du projet. Le processus de consultation doit être aussi transparent que possible et les suggestions des entités réglementées doivent être soigneusement évaluées (y compris en expliquant clairement pourquoi elles ne pouvaient être retenues), faute de quoi leur confiance dans le processus de simplification administrative sera ébranlée. Pour la communication de résultats, il vaut mieux utiliser des exemples individuels et des études de cas plutôt que des chiffres globaux et une évaluation d'ensemble des économies réalisées.

Action 6. Évaluer les programmes dans l'optique d'une bonne gestion des ressources

Les efforts de simplification administrative doivent être évalués dans l'optique d'une bonne gestion des ressources. Une stratégie d'évaluation devrait être élaborée avant le lancement du projet. Elle devrait être axée non seulement sur l'évaluation quantitative de la réduction des charges administratives du fait du projet, mais aussi sur d'autres résultats et effets pour la société.

Beaucoup de pays ont déjà plusieurs années d'expérience grâce au lancement et à la mise en œuvre de leurs programmes de mesure et de réduction de la charge administrative, mais on ne peut en dire autant pour l'évaluation *ex post* de ces programmes. Inévitablement, ils sont soumis à des pressions croissantes pour justifier leurs stratégies, illustrer leurs résultats et évaluer leur efficacité.

Malgré leur popularité et leur attrait politique, les ressources considérables qui ont été investies en leur faveur, les programmes n'ont pas été perçus comme une source d'allègement suffisant en termes concrets. L'efficacité des programmes ne convainc pas grand monde et l'intérêt de la stratégie dans son ensemble pour la bonne gestion des ressources est mis en doute. En outre, certaines des évaluations publiées à ce jour (par la Cour des comptes néerlandaise et par le NAO au Royaume-Uni) ont fait planer quelques doutes sur l'allègement réel obtenu grâce aux programmes nationaux de réduction (Voir Radaelli, 2007).

Dans l'évaluation *ex post*, il faut voir au-delà de la réalisation des objectifs fixés par les décideurs et analyser les véritables résultats du programme en termes de bien-être social et de compétitivité industrielle. Outre la validité des choix méthodologiques opérés pendant la mesure, une évaluation *ex post* doit vérifier que les mesures de réduction adoptées : ne créent pas de nouvelles sources de dépenses pour les entreprises, tout en réduisant les charges administratives ; n'augmentent pas les coûts pour d'autres agents, tels que les consommateurs ou les pouvoirs publics, et n'éliminent pas des avantages encore plus importants découlant de l'obligation d'information qui a été éliminée/simplifiée.

L'un des rares exemples d'évaluation de ce type vient des Pays-Bas. La Cour nationale des comptes néerlandaise a effectué deux évaluations du programme de réduction de la charge administrative, en 2006 et à nouveau en 2008. Le rapport de 2006 relevait qu'il existe un mécanisme de direction efficace, puisque le Cabinet soutient le programme et que les charges sont mesurées selon un calendrier précis en suivant une démarche uniforme et bien conçue, mais que les effets sur les entreprises n'ont pas été conformes aux prévisions. Le rapport de 2008 notait qu'il était prématuré de tirer des enseignements complets concernant le Plan d'action alors tout nouveau, mais que le programme avait été réorienté pour mieux prendre en compte les vues des entreprises, et qu'une définition élargie des coûts de conformité était nécessaire.

Le Bureau national d'audit du Royaume-Uni a publié un rapport sur le programme de réduction de la charge administrative. Ses conclusions montrent que les charges sont perçues comme ayant augmenté, et que les administrations ont du mal à tenir leurs promesses. Toutefois, le

gouvernement devrait aussi se focaliser sur les résultats, et le programme ne devrait pas porter uniquement sur la charge administrative. Le programme a un coût, bien qu'il soit difficile de mesurer les ressources qui ont été consacrées à sa mise en œuvre au sein des administrations. La conclusion préliminaire du NAO est que les avantages d'une réduction de 25 % pour les entreprises sont incertains et que les administrations ne devraient pas être exclusivement animées par la nécessité d'atteindre cet objectif. Au cours de sa seconde année d'activité, le NAO a constaté que les perceptions des entreprises quant à l'approche gouvernementale de la réglementation s'étaient améliorées. Il a souligné la nécessité de mettre au point et d'appliquer une méthode cohérente de calcul de la valeur monétaire des économies de charges, d'enregistrer les coûts du programme pour le gouvernement afin d'assurer la bonne gestion des ressources et de mesurer les coûts des nouveaux règlements pour atteindre un objectif net.

Le programme danois de simplification administrative a été évalué à plusieurs reprises. L'évaluation par le Bureau national d'audit du Danemark (NAOD) de l'impact de l'amélioration des règlements et de la simplification a été effectuée en 2007. Le NAOD a conclu que l'effet mesurable des efforts avait été relativement faible et qu'un pourcentage élevé d'entreprises ne perçoivent pas de réduction de leur charge administrative.

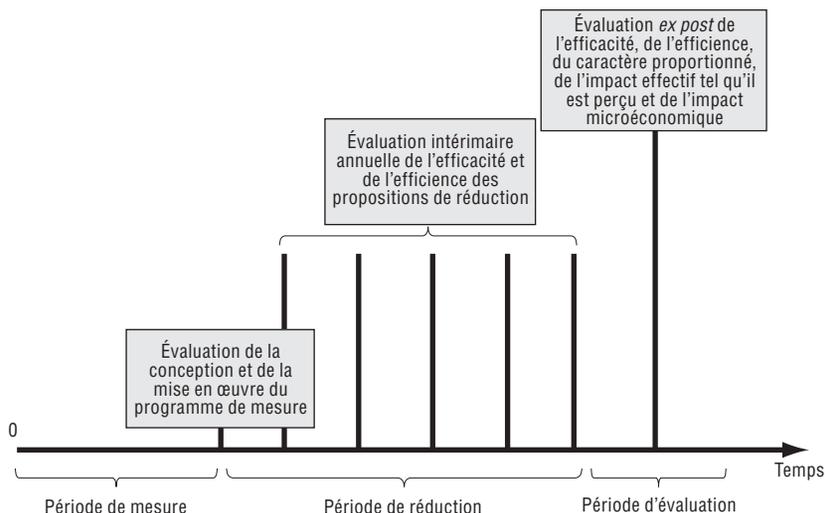
En Italie, on a recours à trois séries d'indicateurs pour évaluer la simplification administrative :

- Des indicateurs de mise en œuvre qui servent à suivre les progrès faits dans la réduction des charges administratives et indiquent le taux de réalisation de chaque mesure.
- Des indicateurs de résultats qui servent à rendre compte de la réalisation effective des objectifs spécifiques de chaque mesure.
- Des indicateurs d'impact qui servent à évaluer les avantages pour les entités appliquant les réglementations.

L'opération d'évaluation doit être organisée en temps opportun et menée de façon continue. La meilleure manière d'organiser un processus d'évaluation est de ne pas se focaliser sur un moment précis, mais d'établir un mécanisme permanent de suivi et d'évaluation. Une fois la mesure achevée, il faudrait produire un rapport d'étape initial contenant : i) une évaluation du mode de conception et de mise en œuvre de l'opération de mesure, et ii) des suggestions pour la traduction des résultats des mesures en propositions concrètes de réduction, basées sur une évaluation du degré probable d'exactitude de la mesure. Au cours de la « période de réduction », des rapports d'évaluation *intérimaires* annuels devraient être établis sur la base d'indicateurs clairs ayant pour but d'évaluer l'efficacité et l'efficacité des propositions de réduction. Une année après la fin de la période de réduction,

une évaluation *ex post* de l'efficacité, de l'efficience, de la proportionnalité, de l'impact véritablement perçu et de l'impact macroéconomique du programme de réduction devrait être effectuée sur la base d'indicateurs clairement identifiés.

Graphique 2.3. **Suivi et évaluation des programmes de simplification**



Source : Allio/Renda, Evaluation of Administrative Burden Reduction Programmes.

Une autre question importante qui se pose lors de la mise en place de programmes d'évaluation de la simplification est d'attribuer la responsabilité de cette évaluation. Les bureaux d'audit et les tribunaux paraissent les plus appropriés pour évaluer la proportionnalité de programmes de mesure, qui doivent comporter une évaluation des ressources dépensées et de la manière dont elles ont été dépensées. Pour ce qui touche à l'efficacité et à l'efficience des propositions de réduction, les organismes les plus appropriés pourraient être les unités de réforme réglementaire chargées de l'assurance qualité et de la supervision du processus d'évaluation d'impact. Sinon, des organes consultatifs *ad hoc* peuvent être chargés d'un examen minutieux de l'activité du gouvernement. Pour ce qui concerne l'évaluation finale, son adoption pourrait être idéalement confiée à un organe *ad hoc* chargé d'un examen minutieux de l'activité du gouvernement. À cette étape finale du processus d'évaluation, une étude par un expert externe pourrait être envisagée, en particulier pour valider les hypothèses relatives à l'impact macroéconomique des propositions de réduction.

Toute opération d'évaluation *ex post* devrait avoir pour but d'évaluer si le programme de réduction a apporté des avantages aux entités réglementées et

à l'ensemble de la société. L'adoption d'une approche globale de l'évaluation signifie, dans cette perspective, qu'elle doit aller au-delà du simple examen détaillé des seules mesures de réduction des coûts. Plus précisément :

- Tous les impacts organisationnels concevables devraient faire partie intégrante de l'analyse, y compris i) un processus de prise de décisions plus rapide et plus transparent ; ii) une législation mieux mise en œuvre, appliquée et durable ; et iii) une nouvelle culture administrative axée sur une approche client.
- Les impacts économiques doivent être un élément central de l'effort d'évaluation. En conséquence, les évaluateurs doivent envisager de définir et d'exécuter une évaluation holistique détaillée qui intègre une série d'analyses d'égale importance. Ces analyses devraient inclure : i) le critère de proportionnalité (étape 1) ; ii) le critère d'efficacité et d'efficience (étape 2) ; iii) une évaluation des « résultats perçus » (étape 3) ; et iv) une évaluation des impacts macroéconomiques (étape 4).

Allio/Renda ont développé dans leur article une évaluation en quatre étapes d'un programme de simplification (voir annexe B). On pourrait l'utiliser comme modèle pour l'évaluation d'efforts nationaux de réduction de la paperasserie.

L'analyse générale d'impact de projets de simplification doit être conduite systématiquement, de préférence avant leur adoption et leur mise en œuvre. On évitera ainsi l'adoption de ces propositions lorsque la réduction des coûts ne justifie pas l'élimination des avantages du fait de ces propositions.

Notes

1. Réseau des administrations publiques européennes.
2. NNR Regulation Indicator 2008, NNR, Stockholm, 2008.
3. Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen – Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans L'UE, COM(2009) 544 final, Bruxelles 2009.
4. Ces données n'ont pas été reprises dans le rapport final et n'ont donc pas été évaluées par des pairs ni vérifiées auprès des pays. Elles ne sont citées ici que pour illustrer à quel point les chiffres peuvent varier d'un pays de l'OCDE à un autre.
5. L'objectif de 25 % a été adopté en 2009 en Finlande.
6. Il existe des exceptions, par exemple, la République tchèque avec 20 % ou l'Espagne avec 30 %.
7. On peut cependant se demander si des objectifs identiques sont rationnels pour des économies aux caractéristiques différentes. Comme indiqué plus haut, le niveau des charges administratives peut varier d'un pays à l'autre et celui des réductions « réalisables » peut être aussi différent.

8. Les organismes concernés doivent transmettre leurs rapports deux fois par an, en liaison avec leur cycle de déclaration budgétaire, en incluant une déclaration sur les augmentations et réductions respectivement attendues pendant les quatre années de mandat du Cabinet, et en expliquant les modifications intervenues par rapport aux rapports antérieurs.
9. Dans certains pays, les compétences réglementaires des administrations infranationales sont relativement insignifiantes. Les efforts devront alors plutôt être centrés sur l'amélioration des services fournis par ces niveaux d'administration.
10. www.minderregelsmeerservice.nl.
11. www.ensemble-simplifions.fr.
12. Les prestataires externes comprennent des comptables, des services de paie externalisés et des experts-comptables.
13. www.antwoordvoorbedrijven.nl (réponses aux entreprises).
14. www.minez.nl.
15. www.amvab.dk.

Conclusions

La simplification administrative continuera probablement de figurer parmi les principales préoccupations gouvernementales dans les années à venir. Beaucoup de pays et la Commission européenne mèneront à bien des projets de mesure et de réduction des charges administratives. Le moment sera venu alors de procéder à une évaluation approfondie de ces projets et, en fonction de ces évaluations, de décider de la prochaine étape.

Il est très probable que ces initiatives ne paraîtront pas aussi satisfaisantes qu'on ne l'espérait quelques années auparavant. Les perceptions des bénéficiaires – entreprises et particuliers – ne seront sans doute pas tellement positives, et le public continuera de se plaindre de l'importance prise par la bureaucratie et la paperasserie. Il n'en découle pas, toutefois, que les efforts de simplification administrative doivent être condamnés et abandonnés.

Selon un scénario pessimiste, les opinions négatives l'emporteront et il se peut que les administrations limitent considérablement à l'avenir les efforts de réduction de la paperasserie par des méthodes systématiques*. Selon la rapidité du rétablissement d'une croissance durable de l'économie, les pressions pour un renforcement du rôle de l'État dans la régulation de l'économie peuvent s'accroître. Il sera difficile, pour les politiques et fonctionnaires soucieux de réforme, de défendre des projets relativement coûteux de mesure des charges administratives qui sont perçus parfois comme réduisant la capacité du gouvernement à régler la société pour défendre ses valeurs fondamentales et protéger efficacement ses citoyens. L'abandon des efforts systématiques de simplification de l'environnement réglementaire contribuerait, toutefois, à une perte de compétitivité. Ceux qui réduisent des programmes plutôt que des charges pourraient prendre du retard sur les pays qui continueraient d'investir dans des réformes réglementaires.

* C'est ainsi que le Financial Mail du 21 mars 2010 cite des sources proches du Comité consultatif sur les charges administratives du Royaume-Uni: « La réduction de la paperasserie n'a pas été complètement abandonnée par le gouvernement, mais il y a inévitablement d'autres priorités. »

Avec le scénario optimiste, les pays s'attacheront à relancer la croissance économique et à renforcer leur compétitivité en utilisant comme instrument important de cet effort l'amélioration de l'environnement réglementaire et la réduction des coûts administratifs inutiles. Les projets de réduction de la charge administrative, leur popularité et l'élan qu'ils impriment pourraient être utilisés comme un « premier pas », en ouvrant un espace pour des stratégies plus globales de réforme de la réglementation.

Les projets de simplification administrative doivent être minutieusement évalués, en premier lieu pour démontrer qu'ils sont réellement profitables, non seulement pour certaines entités réglementées (en particulier les grandes entreprises), mais pour la société dans son ensemble. Leurs effets sur la croissance économique, la création d'emplois, la promotion de l'innovation, etc. doivent être rendus très visibles pour convaincre les décideurs et les parties intéressées de leur utilité. En deuxième lieu, l'évaluation devrait servir à ajuster les méthodologies de la simplification administrative pour optimiser la gestion des ressources. L'OCDE représente une tribune appropriée dotée d'expertise et d'expérience pour une évaluation détaillée et impartiale des projets de suppression de la paperasserie.

Comme indiqué plus haut, rendre la simplification administrative plus fructueuse et mieux accueillie par les parties intéressées implique que les administrations ne s'en tiennent pas aux données brutes produites par le processus de mesure mais tiennent aussi compte des perceptions subjectives des entités réglementées concernant les réglementations, et centrent également leurs efforts sur les domaines de réglementation perçus comme les plus irritants. Des enquêtes sur les perceptions devraient aussi permettre aux gouvernements d'évaluer les perceptions des réglementations parmi les entreprises et les particuliers, en définissant l'amélioration de ces perceptions comme l'un des objectifs de la réforme de la réglementation.

L'un des moyens d'y parvenir est de renforcer la communication et la coopération avec les parties intéressées. Celles-ci devraient être activement associées à la conception des projets de simplification administrative et contribuer au repérage des axes prioritaires de ces projets. Le grand public doit aussi être informé en permanence sur les avantages apportés par ces projets. Des méthodes adaptées aux besoins de la communication et au public visé doivent être utilisées.

En outre, la simplification administrative et les examens *ex post* des réglementations en vigueur doivent être intégrés aux évaluations *ex ante* des réglementations récemment mises au point. La création d'organes consultatifs indépendants associant des représentants des administrations et des parties intéressées externes, qui est l'un des produits de la simplification administrative, peut contribuer à renforcer encore l'examen minutieux

indépendant des nouveaux règlements. Les missions d'organismes de ce type doivent, cependant, être assez larges, et ne pas se rapporter exclusivement aux charges administratives.

Les pays doivent aussi développer des projets qui ne concernent pas que les entreprises, mais aussi les particuliers. Sous la pression exercée pour améliorer la performance des administrations, des projets visant à « en faire plus avec moins » en réduisant les coûts administratifs et les réglementations internes au secteur public peuvent contribuer à satisfaire ces demandes.

Les pays qui n'ont pas encore commencé la simplification systématique de leur cadre réglementaire doivent s'appuyer sur l'expérience de pays que l'on peut considérer comme pionniers en matière de simplification administrative, tout en mettant au point leurs propres programmes de réduction des charges administratives, en ciblant au mieux leurs efforts sur les règlements les plus contraignants et les plus irritants, en définissant des stratégies de communication globale avant de lancer les projets, et en créant des mécanismes permanents de suivi et d'évaluation.

L'OCDE devrait poursuivre à l'avenir ses efforts d'analyse des tendances et développements nouveaux en matière de simplification administrative. L'OCDE poursuivra aussi, en fonction de l'intérêt manifesté par les pays membres, son examen de la simplification administrative dans les pays membres comme dans les pays non membres. Un cadre d'évaluation présenté dans le présent document sera testé et ajusté dans le cadre de ces évaluations. Un rapport analytique plus complet sera entrepris en vue d'élaborer, dans un délai de cinq ans, un cadre pour ces développements nouveaux et de présenter de nouvelles options. Dans les années à venir, plusieurs brefs documents sur des instruments spécifiques et des domaines bien définis (par exemple Dates communes d'entrée en vigueur, application et inspections, etc.) pourraient être établis sur la base d'études de cas dans plusieurs pays spécialement choisis.

Bibliographie

- Actal (2009), *Reducing Regulatory Pressure*, Actal, La Haye.
- Allio, L. et A. Renda (2010), *Evaluation of Administrative Burden Reduction Programmes*, OCDE, Paris.
- Better Regulation Commission (2005), *Less is More*, Londres.
- Deighton-Smith, R. (2007), *Administrative Burden Reduction: Pitfalls and Possibilities*, document présenté lors du séminaire « Reducing the Regulatory Burden: Challenges for Victoria » seminar, université Monash, Centre for Regulatory Studies, 19 juillet.
- Djankov, S. et P. Ladegaard (2009), *Review of the Dutch Administrative Simplification Programme*, Groupe de la Banque mondiale, Washington, DC.

- Le Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg (2009), *Simplify – Simplification Administrative*, Luxembourg.
- Les Gouvernements wallon et de la Communauté française (2010), *Plan de simplification administrative et d'e-Gouvernement 2010-2014*.
- Van den Hurk, J. (2008), *Standard Cost Model for Citizens*, Ministère de l'intérieur et des relations extérieures, La Haye.
- MindLab (2008), *The Burden-Hunter Technique – À User-centric Approach to Cutting Red Tape*, Beskæftigelses Ministeriet, Skatteministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Copenhagen.
- The Ministry of Enterprise, Energy and Communications (2009), *Making a Difference in Day-to-day Business*, Government Offices of Sweden, Stockholm.
- NAO (2008), *The Administrative Burden Reduction Programme*, National Audit Office, Londres.
- NAO (2007), *Reducing the Cost of Complying with Regulations: The Delivery of the Administrative Burdens Reduction Programme*, National Audit Office, Londres.
- NNR (2008), *Regulation Indicator 2008*, Stockholm.
- Norwegian Ministry of Trade and Industry (2009), *Creating Time for Innovation and Production*, Oslo.
- Nutek (2008), *Better Regulation for Businesses – Five Tools for Use in Better Regulation*, Stockholm.
- OCDE (1995), *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation: Synthèse*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Politiques de réglementation dans les pays de l'OCDE : De l'intervention à la gouvernance de la réglementation*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Éliminer la paperasserie : La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Éliminer la paperasserie : Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), « La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité en Australie », OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), « Multi-level Regulatory Capacity in Australia », OCDE, Paris.
- OECD (2009c), *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification and e-Government*, OECD Publishing, Paris
- OCDE (2009d), *Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative : Orientations destinées aux décideurs*, Publication OCDE, Paris.

- OCDE (2009e), *Indicators of Regulatory Management Systems. 2009 Report*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Better Regulation in Europe: Austria*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Mieux légiférer en Europe : Belgique*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Better Regulation in Europe: Denmark*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Better Regulation in Europe: Finland*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *Mieux légiférer en Europe : France*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2010f), *Better Regulation in Europe: Germany*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2010g), *Better Regulation in Europe: Netherlands*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2010h), *Better Regulation in Europe: Portugal*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2010i), *Better Regulation in Europe: Sweden*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2010j), *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, Publication OCDE, Paris.
- OCDE (2010k), « *Measuring Progress in Regulatory Reform* », Publication OCDE, Paris.
- Radaelli, C.M. (2007), *Cracking Down on Administrative Burdens: Why Business is Not Latching on*, Occasional Paper, Centre for Regulator Governance, University of Exeter, 27 juin.
- Regulatory Reform Group (2009), « *Progress report – Regulatory Burdens on Businesses* », Rijksoverheid, La Haye.
- Schatz, M. et al. (2009), *Handbook for Measuring Regulatory Costs*, Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Wegrich, K. (2009), *The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing Mechanisms of Policy Diffusion*, The London School of Economics and Political Science, Londres.
- Weigel W. (2009), *The Standard Cost Model: A Critical Appraisal*, European Association of Law and Economics, Vienne

ANNEXE A

Actions envisageables

Action 1. Il conviendrait d'élargir le champ des projets de simplification administrative

Les pays devraient envisager de se focaliser non seulement sur les entreprises, mais aussi sur les coûts de la réglementation pour les particuliers et le secteur public, ainsi que sur des dépenses autres que les dépenses administratives, par exemple d'autres frais importants, les coûts liés aux facteurs d'irritation, etc.

Il existe des possibilités de synergies pouvant être étudiées en adaptant les techniques disponibles pour l'évaluation de la charge administrative à la mesure d'autres coûts et en mettant l'accent sur d'autres acteurs que les entreprises. Pour tenter de réduire les coûts de la réglementation pesant sur les citoyens et le secteur public, les pays doivent cibler leurs efforts et ne pas essayer d'établir une mesure de référence. Les méthodes quantitatives doivent être complétées par des analyses qualitatives prenant aussi en compte le facteur d'irritation.

Action 2. Quantifier, mais prudemment

Les gouvernements devraient quantifier les charges administratives et fixer des objectifs chiffrés pour les réduire, soit avant de lancer le projet, soit pendant son exécution. Toutefois, il convient d'utiliser avec prudence cette évaluation chiffrée en veillant à l'efficacité. Les méthodes qualitatives, en particulier celles qui évaluent les coûts liés à l'irritation, devraient venir en complément des approches quantitatives afin que les efforts soient mieux ciblés.

Il n'est sans doute pas souhaitable de laisser entièrement de côté les évaluations. Il est toutefois fortement recommandé de cibler les efforts de réduction pour des raisons d'efficacité, de tenter de fixer des priorités pour identifier les domaines de réglementation ou les règlements isolés qui sont potentiellement les plus contraignants, et de concentrer l'attention sur eux. Il

faut le faire en coopération avec les parties intéressées (voir action 4). Des lignes directrices pour la mesure des coûts administratifs devraient être élaborées en gardant à l'esprit que la mesure, si elle est trop détaillée, peut devenir très coûteuse, notamment dans le cas de règlements complexes.

Les techniques qualitatives, bien que moins précises, peuvent aider à mettre en lumière des règlements potentiellement contraignants et donc à cibler plus efficacement les ressources affectées aux évaluations quantitatives. Les méthodes qualitatives aident aussi à identifier les domaines réglementaires perçus comme les plus irritants par les parties intéressées. Toutefois, les méthodes quantitatives aident non seulement à mettre en lumière les obligations d'information les plus contraignantes, mais aussi à répartir les règlements en obligations d'information distinctes, facilitant ainsi le repérage des possibilités de réduction.

Action 3. Intégrer la simplification administrative avec d'autres réformes réglementaires et l'administration électronique

La simplification administrative devrait être intégrée à d'autres activités en matière de réforme de la réglementation et coordonnée avec elles. Il est très important d'intégrer la simplification ex post avec l'évaluation ex ante des règlements. Dans la mesure où les TIC sont des outils essentiels pour la simplification de l'administration, les politiques gouvernementales en matière d'administration électronique et la simplification administrative devraient aussi être étroitement intégrées.

Il en découle qu'il est plus rationnel de recourir à des analyses coûts-avantages complètes (en mettant suffisamment l'accent sur le chiffrage des coûts administratifs) des propositions de nouvelles réglementations que d'assigner une priorité à un seul aspect des coûts en négligeant les avantages éventuels.

Il est souhaitable de poursuivre encore l'intégration de la simplification administrative et de l'administration électronique dans les pays où cette intégration reste faible. Si un organisme unique ne coordonne pas les deux activités, il faudrait instaurer une coopération systématique entre les organes de coordination, au moins sur une base institutionnelle (comité de pilotage, par exemple).

La simplification administrative ne doit pas se substituer à d'autres outils et politiques de réforme de la réglementation. Elle peut cependant servir de premier pas pour imprimer un élan et contribuer à rallier le soutien des parties intéressées à des réformes plus ambitieuses.

Action 4. Créer des structures institutionnelles efficaces et associer les niveaux d'administration infranationaux

Des structures institutionnelles efficaces pour la coordination et le suivi des projets de simplification administrative devraient être créées. Il est essentiel également d'associer les niveaux d'administration infranationaux.

Il importe que l'organe de coordination dispose de soutiens politiques suffisants et d'outils appropriés pour exercer une pression sur les administrations et les agences participantes. La détermination de cibles individuelles est une possibilité. Citer nommément et stigmatiser, par exemple au moyen de rapports périodiques au gouvernement et/ou au parlement, en est une autre.

La création d'organes consultatifs présente l'avantage de renforcer le rôle des instances de contrôle indépendantes au cours du processus d'évaluation *ex ante* de règlements en préparation ainsi que lors de la simplification *ex post*. Comme elles rapprochent généralement les représentants de l'administration de représentants des parties prenantes, une approche centrée sur les utilisateurs est également renforcée. Une focalisation excessive sur les coûts administratifs peut, là aussi, affaiblir l'attention portée à d'autres coûts importants ainsi qu'aux avantages des règlements. Les organes consultatifs devraient donc de préférence veiller à la qualité des règlements nouveaux ou existants en tant que tels, et pas seulement du point de vue de leurs coûts administratifs, tandis que la représentation des différentes parties intéressées devrait être bien équilibrée.

Plus la coopération avec les niveaux d'administration infranationaux est étroite, plus il y aura de synergies. Le choix de la forme appropriée de participation des niveaux d'administration infranationaux dépend des structures administratives spécifiques du pays concerné.

Action 5. Renforcer la communication avec les parties intéressées

La communication avec les parties intéressées doit être renforcée. Celles-ci doivent participer activement à tout le processus de simplification administrative. La communication des résultats est essentielle pour leur permettre de saisir l'ampleur de la réussite du projet.

Il est souhaitable de développer une stratégie de communication dès le stade de la planification du projet. Le processus de consultation doit être aussi transparent que possible et les suggestions des entités réglementées doivent être soigneusement évaluées (notamment en indiquant clairement pourquoi elles n'ont pas pu être retenues). À défaut, la confiance qu'elles ont dans le processus de simplification administrative sera ébranlée. Lors de la communication des résultats, il vaut mieux utiliser des exemples individuels

et des études de cas que des chiffres globaux et la somme de toutes les économies réalisées.

Action 6. Évaluer les efforts de simplification administrative dans l'optique d'une bonne gestion des ressources publiques

Les efforts de simplification administrative doivent être évalués dans l'optique d'une bonne gestion des ressources publiques. Une stratégie d'évaluation devrait être élaborée avant le lancement du projet. Elle devrait être axée non seulement sur l'évaluation quantitative de la réduction des charges administratives du fait du projet, mais aussi sur d'autres résultats et effets pour la société.

L'impact global des projets de simplification doit être analysé systématiquement, de préférence avant leur adoption et leur mise en œuvre. On évitera ainsi d'adopter les propositions dans lesquelles la réduction des coûts ne justifie pas le renoncement aux avantages qu'elles procurent.

ANNEXE B

Évaluation des programmes de réduction des charges administratives (CA) et de leur impact¹

Introduction

Simplification administrative, élimination de la paperasserie, et objet de la présente note

Depuis une vingtaine d'années, les pays de l'OCDE ont engagé une série de réformes structurelles axées sur les modalités d'organisation et de prestation de services des administrations publiques. Dans ce contexte, les stratégies de simplification administrative s'efforcent de rationaliser et de moderniser l'appareil bureaucratique tout en rendant ses procédures plus efficaces. Endiguer l'inflation (coûteuse) de la réglementation est une des stratégies les plus répandues. « L'élimination de la paperasserie » est une démarche qui fait partie intégrante de ces stratégies. On utilise généralement le terme « paperasserie » pour parler des charges administratives (CA), c'est-à-dire des « coûts réglementaires [...] sous forme de demandes d'autorisations, de formulaires à remplir, de rédaction de rapports et de notifications au gouvernement... » (OCDE, 2006, p. 19). Ces charges peuvent avoir des effets préjudiciables si elles entravent inutilement l'innovation, les échanges, l'investissement et l'efficacité économique d'une manière générale.

Au fil des ans, les efforts visant à repérer, mesurer et réduire les CA se sont intensifiés. Après les Pays-Bas, qui ont joué un rôle de précurseur avec le projet MISTRAL et, par la suite, leur Modèle de coûts standard, la quasi-totalité des pays de l'OCDE indiquent aujourd'hui qu'ils ont mis en place un programme expressément destiné à alléger les CA en vigueur (OCDE, 2006 ; 2009a ; 2009b)². Récemment, l'OCDE a produit un panorama des tendances les plus significatives concernant l'expérience des pays en matière de réduction des CA. L'analyse conduit à penser, entre autres, qu'à mesure que les stratégies et les instruments mis en œuvre atteignent leur plein développement, il devenait

intrinsèquement nécessaire d'évaluer les progrès accomplis et de vérifier si le programme de réduction des CA se traduisait par une amélioration du cadre de réglementation pour les entreprises et les particuliers (OCDE, 2009a, pp. 42ff). Ces considérations font partie intégrante d'un processus plus large d'évaluation des politiques réglementaires allant de pair avec l'adoption d'approches de la fonction de réglementation fondées sur des données probantes.

Bien que ces initiatives aient été largement diffusées, jusqu'à présent les pouvoirs publics n'ont pas entrepris d'évaluations globales rétrospectives de leurs programmes de réduction des CA. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont les seuls pays où des institutions nationales telles que la Cour des comptes ont examiné de près ces programmes pour déterminer s'ils permettaient une utilisation rationnelle des deniers publics et quel était le ressenti en termes d'impact économique (OCDE, 2009a, p. 42). Dans tous les autres pays, la seule initiative rétrospective a été la publication de synthèses contenant une estimation du montant total des économies budgétaires réalisées grâce à ces programmes. En revanche, leur efficacité et leur efficacité, la qualité de leur gestion, leur rentabilité et leur impact réel, en termes de bien-être, sur l'économie et la société étaient, dans le meilleur des cas, évoqués mais, le plus souvent, n'avaient fait l'objet d'aucune investigation.

Le Secrétariat de l'OCDE a commandité le présent document pour enquêter sur les avantages au sens large de la réduction des CA, et donner des avis sur l'élaboration d'un cadre méthodologique possible qui pourrait être utilisé pour évaluer les programmes présents et à venir. On s'y efforce notamment de définir un cadre d'évaluation que le Secrétariat de l'Organisation et les administrations nationales pourraient utiliser afin d'évaluer et d'améliorer leurs programmes nationaux³. Ce document devrait contribuer au rapport final du Secrétariat intitulé *Cutting Red Tape II (Éliminer la paperasserie II)*.

Bien-fondé de l'évaluation des programmes de réduction des charges administratives

De nombreux pays possèdent maintenant plusieurs années d'expérience dans la mise en place et en œuvre de programmes de mesure et de réduction des CA. Il n'en va pas de même s'agissant de l'évaluation rétrospective de ces programmes⁴. Par la force des choses, ces pays sont poussés de façon croissante à justifier le bien-fondé de leurs stratégies, à en illustrer les résultats et à en évaluer l'efficacité. Un certain nombre de facteurs expliquent pourquoi les pouvoirs publics envisagent de plus en plus d'évaluer l'efficacité de leurs programmes de réduction des CA (OCDE, 2009a). En voici un résumé.

- En dépit de leur popularité et de leur attrait du point de vue politique, ainsi que des ressources considérables investies dans ces programmes, on n'a pas le sentiment que ceux-ci engendrent suffisamment d'allègements sur le plan concret. Leur efficacité laisse grandement à désirer et la

« rentabilité » de l'ensemble de cette action est remise en question, notamment en cette période de crise économique. En outre, les deux seules évaluations publiées à ce jour (par la Cour des comptes des Pays-Bas et le *National Audit Office* du Royaume-Uni) ont quelque peu jeté le doute sur l'allègement réellement obtenu en appliquant les programmes nationaux de réduction (voir, entre autres, Radaelli, 2007). La plupart des pays ayant, dans un premier temps, axé leurs programmes sur les CA imposées aux entreprises, le secteur privé serait particulièrement intéressé par les résultats concrets que ces programmes pourraient produire et par la possibilité de les améliorer en tant que de besoin. De leur côté, les particuliers verraient d'un bon œil une évaluation car le montant élevé des ressources (autrement dit des deniers publics) investies dans les programmes par les pouvoirs publics exige une pleine responsabilité politique et l'obligation de rendre des comptes. De surcroît, les citoyens sont de plus en plus demandeurs de participation et d'engagement dans la vie de la cité, ce qui en fait des parties prenantes importantes pour les pouvoirs publics.

- Le paysage a évolué. D'une part, de nouveaux organismes consultatifs ou de supervision ont été créés dans un certain nombre de pays (en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède, par exemple), ce qui a forcément engendré une dynamique en faveur de l'évaluation. D'autre part, les programmes sont devenus plus complexes, phénomène qui plaide en faveur d'un élargissement des procédures d'évaluation des coûts au delà de la simple obligation d'information (obligation d'afficher la totalité des coûts de mise en conformité, par exemple)⁵. Par ailleurs, le champ d'application des programmes a été élargi afin d'y inclure les charges pesant sur les particuliers et sur le secteur public⁶. La communication et la visibilité des stratégies et de leurs résultats font également l'objet d'une plus grande attention. Les données publiées doivent être fiables, à jour et proches de la réalité.
- On prend de plus en plus conscience du fait que les programmes ne sont pas pleinement intégrés aux autres instruments de réglementation, ce qui ne permet pas de constituer un dispositif de réforme complet. Effectuée *a priori* (c'est-à-dire de manière anticipative), la mesure des CA n'est qu'une seule dimension (par ailleurs limitée) de l'analyse d'impact des réglementations (AIR), et cette analyse elle-même n'est qu'une des multiples composantes d'une politique de réglementation à l'échelle de l'administration tout entière. Plus important encore, la définition d'une mesure de référence des CA permet de recenser les textes législatifs les plus pesants pour les entreprises mais ne renseigne toujours pas clairement sur les mesures d'allègement qui seraient bénéfiques pour la société dans son ensemble (une fois la mesure terminée, il faudrait dans l'idéal soumettre ces dispositifs à une évaluation d'impact). Quand les choses se passent de cette manière, l'évaluation rétrospective des mesures de réduction est

beaucoup plus facile car elle peut s'appuyer sur les données contenues dans les analyses d'impact liées à chacune des mesures de réduction.

- On s'accorde généralement à reconnaître que le programme de réduction des CA devrait s'étendre à la totalité du domaine de la réglementation. À l'heure actuelle, la plupart des programmes ne portent que sur la législation nationale alors que, dans l'idéal, ils faudrait qu'ils prennent en compte la dimension multiniveaux. C'est la seule méthode qui permet de mieux appréhender les effets de la réglementation en cascade. Toutefois, les moyens de délimiter effectivement les CA selon qu'elles relèvent du niveau supranational, national, régional ou local n'ont jamais été examinés sérieusement jusqu'à présent. Or, l'évaluation peut aider à définir des méthodes de coopération entre ces différents niveaux d'administration, d'obtenir un soutien politique, et de s'attaquer aux obstacles juridiques.

Dans ce contexte, les administrations publiques et les décideurs ont eux-mêmes intérêt à investir dans l'évaluation des politiques. Celle-ci peut *grosso modo* avoir trois finalités : l'audit, la gestion et l'apprentissage, processus qui, à terme, ne peuvent que bénéficier au secteur public. Le fait de procéder à des évaluations systématiques de l'action publique présente un certain nombre d'avantages spécifiques, à savoir :

- contribuer à une élaboration plus rationnelle et plus structurée des politiques, en prenant davantage appui sur des éléments factuels ;
- produire les informations pertinentes (y compris les conséquences fortuites) indispensables à la planification, la conception, l'actualisation et la mise en œuvre des politiques (notion de « cycle en cercle fermé ») ;
- réduire les incertitudes et limiter le risque d'échec de la politique ou de la réglementation ;
- augmenter la transparence, renforcer l'obligation de rendre des comptes en matière d'affectation des ressources ;
- permettre l'évaluation comparative et la mise en commun des pratiques exemplaires, facilitant ainsi l'innovation dans le domaine des politiques ;
- mettre en évidence les arbitrages et les synergies entre les politiques (intégration des politiques) ;
- contribuer à la communication, à l'information et à la sensibilisation du public sur les politiques, ce qui peut éventuellement faciliter la poursuite de leur mise en œuvre.

C'est ainsi que, globalement, l'évaluation et, plus particulièrement, le processus de suivi de l'impact décrit plus loin, favorisent l'apprentissage individuel et institutionnel, renforce la légitimité de la prise de décisions et la confiance dans les décideurs, et contribuent à l'amélioration des politiques et à la communication en la matière. Les responsables de l'évaluation n'en

doivent pas moins savoir qu'il peut être opportun de modifier la forme de l'évaluation en fonction de sa finalité (voir plus bas).

Ce n'est pas simplement que les conclusions et les recommandations figurant dans le rapport d'évaluation ont leur utilité. C'est que le processus d'évaluation lui-même peut servir de vecteur de dialogue et d'apprentissage. Parfois, le lancement de ce processus témoigne de la priorité accordée par les pouvoirs publics à telle ou telle politique en particulier, et contribue à sa légitimation. Avant même de participer à l'évaluation, les parties prenantes, si elles sont bien informées, peuvent commencer à réfléchir à l'intervention des pouvoirs publics, à corriger des comportements répréhensibles ou à préconiser des corrections possibles. Enfin, toute évaluation peut déclencher un processus de rejaillissement conduisant à d'autres initiatives dans le même domaine de l'action publique ou dans un domaine apparenté.

Le présent document s'organise de la façon suivante : la section sur l'évaluation des politiques décrit succinctement les éléments théoriques sur lesquels repose le concept d'évaluation des politiques. Dans cette section, on examine notamment les principaux critères sur lesquels s'appuie l'évaluation rétrospective en jetant sur eux un regard critique. Ensuite, le document recense les différentes étapes nécessaires à la conception d'un cadre d'évaluation rétrospective, en distinguant ce qui relève de la théorie de ce qui relève de la pratique. La section sur les méthodes et critères contient une réflexion permettant d'évaluer l'impact possible d'une réduction de la paperasserie sur un certain nombre de variables économiques différentes, dont la productivité, l'entrée sur le marché et la compétitivité, ainsi que le PIB. L'argumentation ayant inspiré la première vague de mesures des CA prend fortement appui sur des estimations selon lesquelles une diminution de ces charges entraînerait une augmentation non récurrente du PIB. Le présent document examine les hypothèses fondant l'estimation, puis s'attache à identifier un certain nombre de corrélations possibles entre la réduction des CA et des considérations plus larges, sociétales et organisationnelles. La section suivante présente une taxinomie possible des indicateurs permettant d'effectuer des évaluations rétrospectives. Le document se termine par quelques remarques en guise de conclusion et par des recommandations opérationnelles.

L'évaluation des politiques : présentation générale du concept

Définitions

En termes généraux, on peut définir l'évaluation comme le processus de détermination du *mérite*, de l'*intérêt* ou de la *valeur* de quelque chose, ou le produit de ce processus (Scriven, 1991, p. 139 ; mots en italique repris de l'original). Selon l'OCDE, l'évaluation peut être définie comme « un jugement systématique et analytique portant sur les aspects importants d'un objet (qu'il

s'agisse de politiques publiques, de réglementations, d'organisations, de fonctions, de programmes, de lois, de projets, etc.) et de sa valeur, avec l'intention de s'assurer de la fiabilité et du caractère utilisable des constats effectués » (OCDE, 2004a, p. 4).

L'évaluation diffère également de la recherche, de l'audit et du contrôle par sa finalité. La différence par rapport à ces activités se situe avant tout dans leur finalité. « Alors qu'elle vise à produire des informations sur l'impact des performances constatées et sur des politiques particulières, la recherche met l'accent sur la production de connaissances, le contrôle insiste sur la conformité aux normes et l'audit juge la façon dont les personnels et leurs dirigeants remplissent leur mission » (OCDE, 2004a, p. 3). Le cadre élaboré dans le présent document conjugue divers aspects qui peuvent être étroitement liés à un des termes plutôt qu'un autre. Cela tient au fait que ce cadre n'a pas un caractère normatif et qu'il n'impose donc pas un objectif que les administrations devraient s'efforcer d'atteindre quand elles entreprennent l'évaluation de leurs programmes de restriction des CA.

Appliquée aux politiques ou aux interventions des pouvoirs publics, l'évaluation peut s'effectuer avant (*ex ante*), pendant (évaluation intermédiaire) ou après (rétrospective) leur mise en œuvre effective. Le présent document se concentre principalement sur le caractère rétrospectif de l'évaluation de l'action publique.

Suivi des effets

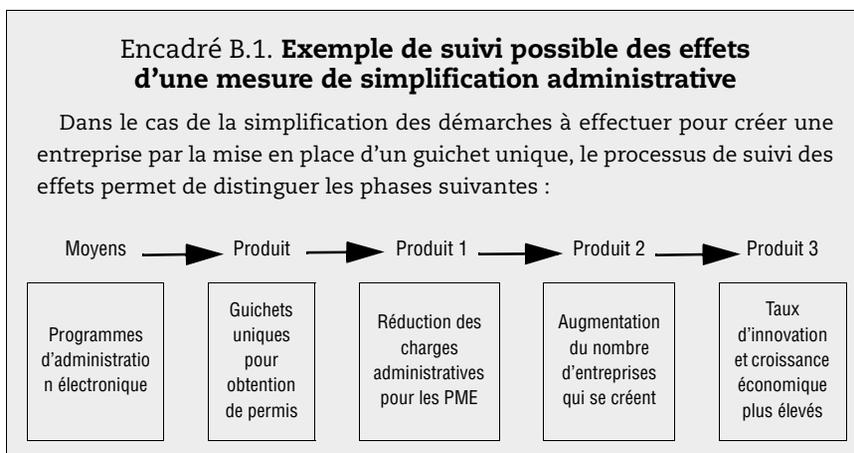
Comme les interventions des pouvoirs publics s'inscrivent dans la durée, elles n'ont pas forcément le même impact au même moment selon les différentes populations (selon qu'il s'agit de destinataires ou de groupes non ciblés). Lors d'une évaluation, les effets ne peuvent pas tous être observés et analysés simultanément. Il est souvent nécessaire de limiter le champ d'application, en se bornant à considérer soit certaines catégories d'acteurs, soit les effets de cette évaluation. Pour ce faire, les évaluateurs doivent s'appuyer sur des modèles logiques leur permettant de structurer leur travail. C'est ainsi qu'ils définissent généralement les éléments constitutifs de l'évaluation des politiques publiques :

- les *acteurs* : ce sont les entités décisionnelles du secteur public ou privé, ou les individus qui peuvent lancer, mettre en œuvre ou gérer le programme d'action publique. C'est aussi aux acteurs que le programme est destiné ;
- les *moyens* : ce sont les ressources (utilisées par l'administration publique) investies pour obtenir des produits. Elles sont calculées en termes de financements, de temps et de ressources humaines ;
- les *produits* : ce sont les produits directs de l'intervention des pouvoirs publics auxquels les groupes cibles sont confrontés. Dans le cas des

administrations publiques, il s'agit des services et des activités résultant directement de la mise en œuvre des moyens ;

- les *résultats* : ce sont les changements et les effets résultant de l'intervention publique. Il peut s'agir de la réaction des groupes cibles parce qu'ils sont confrontés aux produits, mais aussi des conséquences de cette réaction (externalités).

Nous définissons le *suivi des effets* comme le processus de construction d'un schéma logique mettant en évidence les relations de cause à effet entre les éléments constitutifs de l'évaluation des politiques publiques⁷. Ce suivi n'est pas destiné à décrire le fonctionnement effectif des interventions. On s'en sert plutôt comme guide pour comprendre le cycle de la prise de décision, pour savoir comment les différentes phases de l'élaboration de la politique s'articulent, quels sont les acteurs qui interviennent et à quel moment, et quels sont les effets observables correspondants (voir encadré B.1).

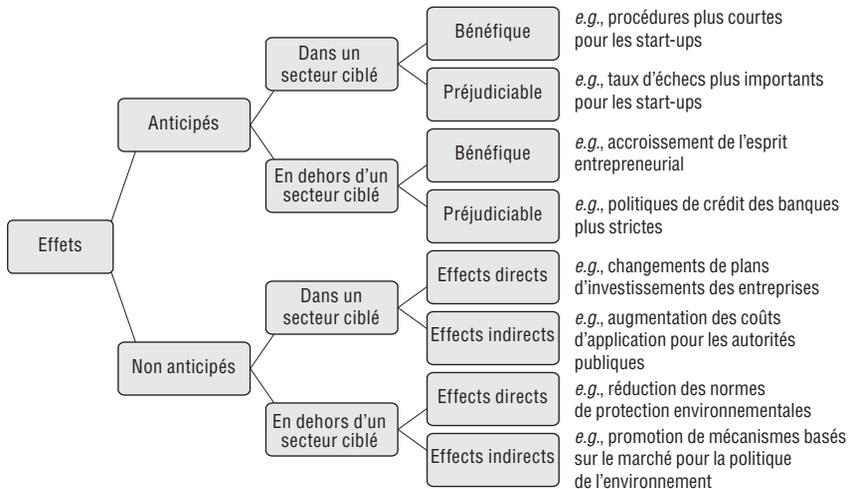


En matière d'évaluation des politiques publiques, le suivi des effets présente plusieurs avantages qui sont exposés ci-dessous.

- Il aide à classer par catégorie les différents types d'effets observables résultant de l'intervention des pouvoirs publics⁸. L'établissement d'une typologie des effets observables peut aider à structurer et simplifier le processus d'évaluation. Ordinairement, on commence par classer les effets selon qu'ils sont prévus ou imprévus. Ces deux catégories incluent les effets qui se font sentir au sein ou en dehors du domaine cible. À un autre niveau, l'analyse s'efforce de qualifier la nature des effets. Parfois, le fait de déterminer si les effets sont « bénéfiques » ou « préjudiciables » ne présente aucun intérêt. S'agissant notamment des effets imprévus, il peut être plus facile ou suffisant de déterminer s'ils sont directs ou indirects (graphique B.1).

- Le suivi des effets permet d'adopter une approche ciblée de l'évaluation des politiques ; il est alors plus facile de concevoir l'évaluation de façon précise, en fonction des motifs indiqués : distinguer et hiérarchiser les effets qu'il est nécessaire de prendre en compte, ou organiser la collecte des données pertinentes. Cette façon de procéder est particulièrement intéressante aujourd'hui où les politiques ont tendance à devenir de plus en plus complexes, et les évaluations de plus en plus globales, allant de l'évaluation de l'efficacité à la mesure de la qualité de la gouvernance.
- Une fois l'évaluation terminée, le suivi des effets aide à interpréter les résultats. Les interventions des pouvoirs publics, qui sont souvent destinées à résoudre des problèmes complexes, peuvent avoir toutes sortes d'implications. De nombreux facteurs externes peuvent aussi influencer sur les résultats et, bien souvent, ils sont en constante évolution. Le suivi des effets permet donc de procéder à un examen structuré des mécanismes véritablement à l'œuvre dans les relations de cause à effet.

Graphique B.1. Typologie des effets observables



Source : Élaboré par les auteurs.

Critères d'évaluation

L'évaluation est par définition un processus normatif impliquant la formulation de jugements de valeur. Pour réduire au minimum les distorsions et la subjectivité, il convient d'utiliser des critères bien définis sur lesquels reposeront le raisonnement normatif et les conclusions. Le processus d'examen minutieux caractérisant l'évaluation des politiques publiques s'appuie sur différents critères qui peuvent être combinés de manière relativement souple, en fonction des motifs de l'évaluation et du degré de sophistication recherché (voir encadré B2).

Encadré B2. Des critères multiples d'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques peut prendre différentes formes. Une approche multicritères permet aux évaluateurs de diversifier l'analyse et d'obtenir une évaluation plus complète. Outre quelques critères généraux, qui doivent toujours être pris en compte, il existe un certain nombre d'autres critères que l'on peut appliquer. La liste ci-après n'est certainement pas exhaustive mais elle inclut les critères les plus importants.

Critères généraux

- **Pertinence.** Ce critère permet de vérifier dans quelle mesure les objectifs de l'intervention des pouvoirs publics correspondent aux besoins et aux problèmes recensés au départ. Il aide à répondre à la question suivante : « les objectifs de l'action publique englobent-ils les principaux problèmes auxquels nous sommes confrontés ? »*.
- **Efficacité :** il s'agit de vérifier dans quelle mesure i) les objectifs d'une politique donnée ont été atteints, et ii) si les effets observés sont le résultat des interventions spécifiques que nous sommes en train d'évaluer. L'application de ce critère doit aider à répondre aux questions suivantes : « la politique était-elle appropriée pour répondre de manière satisfaisante aux besoins perçus et aux problèmes particuliers que l'intervention était censée résoudre, et a-t-elle joué un rôle important en la matière ? » et « Jusqu'à quel point les résultats obtenus correspondent-ils aux objectifs que l'on cherchait à atteindre ? ».
- **Efficience.** Il s'agit ici d'interpréter la notion de « rapport coût-efficacité », autrement dit de savoir si les divers moyens mis en œuvre ont été transformés en produits à des conditions avantageuses, et si les effets escomptés étaient cohérents et ont été obtenus à un coût raisonnable. Cela aide à répondre aux questions suivantes : « les résultats obtenus justifient-ils le montant des ressources investies ? » ou bien encore : « aurait-on pu obtenir ces résultats en utilisant moins de ressources ? » et « Quel a été le degré de cohérence et de complémentarité des différentes parties de l'intervention prises individuellement ? ». « Existe-t-il des possibilités de simplification ? ».

Critères additionnels

- **Transparence.** Ce critère évalue le degré de visibilité pour les tiers (parties prenantes, citoyens, etc.) des produits et des résultats de l'intervention des pouvoirs publics ainsi que des processus liés à leur mise en œuvre. Il aide à répondre aux questions suivantes : « la publicité faite a-t-elle été adéquate ? », « l'information disponible se présentait-elle sous une forme appropriée et était-elle suffisamment détaillée ? ».

Encadré B2. Des critères multiples d'évaluation des politiques publiques (suite)

- **Légitimité.** Il convient de savoir dans quelle mesure les individus et les parties prenantes organisées acceptent l'instrument d'action et s'en satisfont. Cela aide à répondre à la question de savoir : « y a-t-il eu un effet d'adhésion ? ».
- **Équité.** Ce critère porte sur la distribution des avantages et des coûts entre les groupes cibles et, plus généralement, entre les tiers. Il peut aussi renvoyer au degré de participation de différentes parties prenantes au processus de décision, et à l'égalité d'accès à l'information. Cela devrait aider à répondre à la question suivante : « A-t-on déployé suffisamment d'efforts pour parvenir à accéder à l'information de façon adéquate ? ».
- **Persistance.** Ce critère concerne la probabilité que les effets de la politique aient un impact durable, et la question de savoir si cela dépend de la poursuite de l'intervention des pouvoirs publics. Il concerne également les effets que l'intervention a eus sur le fonctionnement de l'administration publique (apprentissage). Cela aiderait à répondre aux questions suivantes : « quels sont les effets structurels de l'intervention des pouvoirs publics ? », « Existe-t-il un lien de cause à effet entre ces effets et l'intervention ? » et « Quels progrès l'administration a-t-elle accomplis en ayant atteint ses objectifs d'action ? ».

* La documentation de référence propose également ce qu'il est convenu d'appeler « l'analyse sans objectif » (voir, par exemple, Scriven, 1991), dans laquelle l'évaluateur ne connaît pas la finalité ultime de l'instrument d'action publique à évaluer. La méthodologie est purement inductive, la mission de l'évaluateur consistant à analyser comment se déroule effectivement l'intervention et quels en sont les résultats, sans se laisser distraire par des hypothèses normatives. En procédant ainsi, on devrait voir apparaître des effets imprévus comme dans n'importe quelle autre action, et leur évaluation devrait produire moins de distorsions, sinon aucune. Il conviendrait toutefois de limiter ce risque par le biais d'une procédure de suivi des effets parfaitement appropriée.

La documentation de référence sur l'évaluation des politiques publiques recommande généralement d'utiliser une approche fondée sur non pas une mais plusieurs méthodes. On peut, par exemple, combiner des méthodes différentes, utiliser des données multiples en employant une seule et unique méthode, recourir à plusieurs analystes des politiques, ou appliquer différentes théories. Parmi les nombreuses méthodes disponibles, on peut varier le niveau d'agrégation des données statistiques, examiner des échantillons statistiques

divers, combiner analyses qualitatives et quantitatives, et surtout enquêter par le biais de questionnaires et d'entretiens (Scriven, 1991 ; Bartlett, 1994 ; Patton, 1998).

Les effets ne sont pas tous pertinents au regard de l'ensemble des critères. Certains critères sont plus utiles quand ils sont appliqués à un sous-ensemble d'effets uniquement. À titre d'exemple, le critère d'efficience est couramment utilisé pour analyser les effets prévus dans le domaine cible considéré. De la même façon, le critère d'équité s'applique habituellement aux produits et aux résultats de préférence, mais s'il est appliqué à la participation des parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre des interventions des pouvoirs publics, il peut se concentrer plutôt sur les liens entre les moyens et les produits. C'est à l'évaluateur de travailler intelligemment tout en faisant preuve d'efficacité.

Création d'un « cadre d'évaluation » pour structurer la « fonction d'évaluation »

Dans cette partie du document, nous examinons les différentes étapes à enchaîner pour faciliter la conception d'un cadre d'évaluation rétrospective globale. En considérant les effets conjugués de ces étapes, on comprend mieux que la création d'une unité d'évaluation au sein de l'administration publique n'est pas nécessairement un gage de succès pas plus qu'elle n'explique l'échec d'une stratégie d'évaluation. Plus important encore, l'objectif est de créer un système d'une certaine envergure et de vaste portée destiné à structurer la fonction d'évaluation de tout programme d'action ou politique publique éventuelle (Patton, 1998 ; 2002). Lors de l'élaboration de cette *fonction*, il convient de concéder une large place aux principes essentiels (qui peuvent être modulés en fonction des caractéristiques institutionnelles, administratives ou culturelles d'un pays donné) mais aussi au contexte politique dans lequel s'effectuera l'évaluation. On laisse de côté les schémas organisationnels et autres approches méthodologiques qui ne s'adaptent pas de manière optimale à tous les cas et en tout temps.

Dans l'élaboration d'un cadre d'évaluation, il convient de distinguer la dimension conceptuelle de la dimension de concrétisation.

La dimension conceptuelle (conception)

Mise en contexte

L'évaluation des politiques est certes utile mais elle ne s'effectue pas d'un coup de baguette magique. En particulier, elle ne se déroule pas en vase clos et doit nécessairement être étayée par des connaissances préexistantes et des facteurs concomitants. Ordinairement, les tenants de l'évaluation des

Tableau B.1. Schémas organisationnels et approches méthodologiques de l'évaluation : Panorama des étapes conceptuelles et des étapes pratiques

Dimension conceptuelle (conception)	Désignation
1. Mise en contexte	Comprendre les contextes dans lesquels l'intervention des pouvoirs publics s'est inscrite et où l'évaluation correspondante a été effectuée.
2. Structuration de l'évaluation	Conception du champ d'application et de la méthodologie, dont : <ul style="list-style-type: none"> ● élaboration du mandat ; ● conception des méthodes permettant d'accéder à l'information et de l'utiliser ; ● classer les tests par catégorie et en sélectionner certains jusqu'à obtenir la combinaison appropriée ; ● fixer les normes de qualité escomptées du processus d'évaluation.
Dimension pratique (mise en œuvre)	
1. Rôles et responsabilités	Le champ d'application et le cadrage du processus d'évaluation ne sont pas forcément les mêmes selon l'instance qui l'engage et l'instance qui l'exécute. On recense trois formes d'évaluation : <ul style="list-style-type: none"> ● interne (évaluation menée de l'intérieur de l'administration) ; ● externe (évaluation commanditée, ou bien relevant d'une instance externe indépendante) ; ● participative (évaluation menée par des experts du secteur public et du secteur privé).
2. Renforcement des capacités	Les capacités et la nature de l'organisation nécessaire pour mener à bien les évaluations sont deux aspects directement liés à la question de savoir s'il y a lieu de les mener en interne ou d'externaliser cette prestation. Il convient de prendre en compte les ressources humaines, le délai et le budget, ainsi que les coûts liés à la collecte de données.
3. Diffusion et utilisation des connaissances	Pour qu'il ait des retombées utiles (leçons à tirer pour l'action publique), le processus d'évaluation doit faire l'objet d'une bonne communication intervenant au moment opportun ; pour limiter au minimum les distorsions, il est impératif de bien comprendre les responsabilités (équilibre par la limitation des pouvoirs).

Source : élaboré par les auteurs.

politiques sont mieux armés s'ils parviennent à se faire une idée précise des contextes dans lesquels l'administration publique est intervenue et l'évaluation effectuée. Quel est le scénario de référence ayant mené à la décision d'intervenir ? Qu'est-ce qui a changé au fil des ans depuis la mise en œuvre ? Là encore, le fait de conjuguer cette opération avec le processus d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) peut faciliter les choses. Cette analyse est cruciale car elle permet de mieux cerner le problème et de clarifier la finalité de l'opération. En même temps, la mise en contexte facilite la réflexion sur les implications du processus d'évaluation. Toute évaluation s'accompagnant de contraintes (que ce soit parce que les ressources sont limitées, par exemple, ou en raison du champ d'application ou bien encore de l'approche conceptuelle ou méthodologique retenue), il importe de déterminer les attentes en conséquence, et de lancer une campagne de communication efficace, transparente et objective.

La mise en contexte peut aussi exiger une identification des principaux acteurs concernés par l'intervention et la détermination de leurs liens avec l'activité d'évaluation. Les acteurs peuvent être des décideurs ou des responsables de l'élaboration des politiques, des agents de la fonction publique ou des exécutants, des parties prenantes (directes ou indirectes) ou bien des leaders d'opinion. Ils peuvent jouer des rôles différents, du financement de l'évaluation à l'exécution de l'analyse et à la communication des conclusions. Connaître la multiplicité des acteurs concernés, les relations entre eux et leur degré de participation au domaine d'action considéré aide à s'assurer de leur pertinence, de leur représentativité, de leur compétence et de leurs programmes d'action.

De surcroît, il est conseillé d'identifier des homologues dans d'autres pays ainsi que des réseaux internationaux d'évaluation regroupant des agents de la fonction publique, des parties prenantes, des consultants et des universitaires ayant une activité dans le domaine considéré. Il est évident que cela permet d'augmenter les possibilités de confrontation d'expériences, de trouver des solutions à des problèmes communs liés à l'évaluation, et de dégager des possibilités de formation plus poussée.

Structuration de l'évaluation

Après la mise en contexte, les évaluateurs doivent procéder à la détermination du champ d'application et de la méthodologie. Structurer l'évaluation constitue, semble-t-il, une des tâches les plus ambitieuses, qui a des répercussions directes, en aval, sur l'ensemble du processus. Compte tenu des critères d'évaluation examinés plus haut, la présente section propose un certain nombre de pratiques exemplaires permettant de surmonter cet obstacle initial.

- *Cahier des charges.* Cette première étape est importante parce qu'elle sert à délimiter le champ d'application de l'évaluation, et à fixer spécifiquement les objectifs, tâches et délais imposés aux évaluateurs ainsi que les ressources dont ils disposent. Le cahier des charges n'en doit pas moins laisser à l'évaluateur une certaine marge de manœuvre dans l'exécution de sa mission.
- *Fourniture d'informations.* Cette rubrique renvoie aux méthodes utilisées pour accéder à des données pertinentes et fiables. À ce stade, les concepteurs de l'évaluation incluent généralement les étapes conduisant au processus de suivi des effets mentionné précédemment, ainsi que les canaux par lesquels l'information est recueillie. Ces canaux peuvent être des entretiens directs, des enquêtes, des examens de la documentation existante ou des observations directes. Ces approches ne s'excluent pas les unes les autres. Bien au contraire, elles s'étaient mutuellement et sont habituellement

complémentaires car chacune présente des avantages et des inconvénients. On laisse généralement à l'évaluateur le soin de choisir la méthode qui convient le mieux pour recueillir les données et les filtrer afin de conserver autant d'informations pertinentes et fiables que possible (Brady/Collier, 2004).

- *Définition du test d'évaluation.* En classant les tests et en sélectionnant la combinaison de tests appropriée, les évaluateurs sont contraints de se demander comment les divers outils et mécanismes d'évaluation qu'ils entendent adopter leur permettent d'atteindre les objectifs du processus d'évaluation (encadré B.3).
- *Normes de qualité.* La meilleure méthode consiste à fixer d'emblée les normes de qualité auxquelles le processus d'évaluation doit répondre. C'est un moyen d'assurer un suivi intermédiaire (s'il est prévu d'établir des rapports d'étape), et de faciliter l'analyse du travail de l'évaluateur avec plus d'objectivité. L'élaboration de ces normes pourrait éventuellement se fonder sur les *normes d'évaluation des programmes* [Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (Commission mixte sur les normes d'évaluation en matière d'éducation, 1994)]⁹.

Encadré B.3. Typologie des essais d'évaluation des outils, institutions et programmes de réglementation

Sur le plan conceptuel, les tests d'évaluation que l'on peut effectuer se classent en trois catégories selon que l'on veut évaluer la conformité (processus), la performance (produits) ou la fonction (résultats) (Harrington/Morgenstern, 2003).

- Les *essais de conformité* déterminent si l'instrument, l'institution ou le programme relatif à la qualité de la réglementation est appliqué de manière formelle, conformément aux exigences procédurales énoncées dans la législation, les politiques ou les lignes directrices selon le cas.
- Les *essais de performance* mesurent la qualité de l'analyse effectuée, en ne se limitant pas à la question de la conformité formelle aux exigences de la procédure.
- Les *essais de fonction* évaluent le degré effectif de contribution de l'instrument, institution ou programme de réglementation à l'efficacité du processus de prise de décision et à ses résultats.

La dimension pratique (mise en œuvre)

Rôles et responsabilités

« Qui se charge de l'évaluation ? » et « À quel titre ? » sont deux questions clés pouvant avoir des répercussions majeures sur les résultats et leur impact sur les politiques ou institutions évaluées. Les évaluations peuvent prendre des formes différentes selon la personne ou l'instance chargée de les concevoir et de les effectuer. En effet, le champ d'application et le cadrage du processus d'évaluation ne sont pas nécessairement les mêmes suivant la personne ou l'instance qui en prend l'initiative et celle qui y procède. À titre d'exemple, le mandat des organismes d'audit peut limiter l'évaluation à l'examen de l'efficacité d'un programme alors qu'une évaluation inspirée par les parties prenantes ou un examen collégial effectué par les pairs peut englober l'impact économique des mesures de réduction. De surcroît, chaque scénario présente des avantages mais aussi des faiblesses (tableau B.2), et il n'est pas possible *a priori* de préférer une forme donnée à une autre. Normalement, le choix s'effectue en s'appuyant sur plusieurs facteurs, y compris le cadre institutionnel, le contexte politique, et l'intervention spécifique des pouvoirs publics dont il s'agit. Parfois, il est nécessaire de décider ponctuellement qui sera chargé de l'évaluation. Mais souvent, il est souhaitable de conjuguer plusieurs approches.

Renforcement des capacités

Les capacités et la nature de l'organisation nécessaires pour procéder à des évaluations sont deux aspects directement liés à la question de savoir s'il y a lieu d'effectuer l'évaluation en interne ou bien de l'externaliser en la confiant à des entités extérieures¹⁰. Les évaluations internes exigent de se doter de capacités et de compétences internes que l'on peut probablement trouver sur le marché à moindre coût. Les investissements « à fonds perdus » et les coûts de départ peuvent être particulièrement élevés et, comme l'évaluation est un processus dynamique, l'investissement dans cette capacité peut impliquer des coûts de suivi à moyen ou long terme. À titre d'exemple, il faut (embaucher ou) former des spécialistes pour ne pas se laisser dépasser par l'évolution des politiques et les progrès méthodologiques.

À cet égard, la planification en termes de délais et de budget de l'évaluation sont des éléments primordiaux. Les coûts exposés peuvent être de nature très diverse. Lors de l'établissement du budget, il convient, entre autres, de ne pas négliger les coûts engendrés par les éléments suivants :

- l'obtention de l'appui politique nécessaire (si l'évaluation n'est pas imposée de l'extérieur) ;

Tableau B.2. **Formes d'évaluation de l'action publique**

Forme	Description succincte	Avantages	Points faibles
Évaluation interne	Activité menée de l'intérieur de l'administration publique (auto-évaluation)	<ul style="list-style-type: none"> ● Pertinence ● Maximum de leçons à tirer et adhésion ● Capacité à long terme ● Facilite l'accès à l'information interne ● Méthodologie facilement adaptable 	<ul style="list-style-type: none"> ● Adhésion politique ● Caractère partial et autoréférentiel ● Manque d'objectivité ● Légitimité ● Communication extérieure ● Coûts internes
Évaluation externe ¹	a) commanditée par l'administration publique	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcement de l'obligation de rendre des comptes ● Grande crédibilité, légitimité, souplesse dans la planification et l'affectation des ressources ● Compétences spécialisées 	<ul style="list-style-type: none"> ● Acceptation ● Absence de gestion de la situation, ● Limitation de l'apprentissage ● Asymétrie de l'information entre les évaluateurs et les objets de l'évaluation
	b) confiée à des évaluateurs extérieurs, mais de sa propre initiative	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcement de l'obligation de rendre des comptes ● Partage de la responsabilité dans l'élaboration des politiques ● Diversification des optiques ● Expertise ● Rapidité 	<ul style="list-style-type: none"> ● Synchronisation avec le cycle d'élaboration des politiques ● Pertinence ● Légitimité (possibilité d'esprit partisan et de partialité, intégrité du financement) ● Absence d'appropriation et réduction des possibilités d'apprentissage ● Diffusion ● Acceptation limitée
Évaluation participative ²	S'appuie sur le travail d'experts des secteurs public et privé	<ul style="list-style-type: none"> ● Apprentissage mutuel ● Légitimité ● Acceptation généralisée 	<ul style="list-style-type: none"> ● Rapidité ● Politisation ● Représentativité

1. L'évaluation participative implique que les destinataires de l'intervention des pouvoirs publics y soient directement associés. Le degré de participation peut varier mais, en principe, la participation doit être assurée à tous les stades du processus d'évaluation. Voir, par exemple, Forss (1989) et Fetterman et al. (1996).

2. L'organisme extérieur qui effectue l'évaluation peut faire partie du cadre institutionnel de l'État (comité ou commission parlementaire, Cour des comptes ou institutions d'audit analogues, ou Office du médiateur, par exemple). Il peut aussi être une autre organisation, publique ou privée, comme une université, un institut de recherche, un groupe de réflexion ou une autre partie prenante. Ces organismes n'ont pas tous le même degré d'autonomie.

Source : Adapté et complété par les auteurs à partir de OCDE (2004a, p. 5).

- la conception de l'évaluation (rédaction du cahier des charges) ;
- l'affectation des responsabilités opérationnelles internes ;
- la formation à dispenser (en tant que de besoin) ;
- l'organisation de l'appel d'offres et la sélection de l'équipe qui sera chargée de l'évaluation (en tant que de besoin) ;
- l'évaluation proprement dite (collecte de données, préparation, rédaction et diffusion du rapport) ; et
- l'organisation de l'utilisation des résultats obtenus.

La collecte de données constitue souvent la principale difficulté pratique pour l'évaluateur. Une enquête préliminaire pour savoir si l'on dispose de données fiables aide à déterminer le champ d'application de l'évaluation et le

type de méthode qu'il est souhaitable ou matériellement possible d'utiliser. La prise en compte *ex ante* de ces éléments facilite la conception et la budgétisation.

Diffusion et utilisation des connaissances

Toute évaluation a comme objectif premier de recueillir des informations et de les présenter de telle sorte qu'elles puissent avoir des conséquences pratiques et le plus large impact possible. L'évaluation doit au minimum influencer sur le programme d'action publique. Au bout du compte, sa finalité doit être d'enclencher un processus d'apprentissage en matière d'action publique. Les modes de conception et d'utilisation des instruments d'action nouveaux ou déjà en place devraient être améliorés à la suite de l'évaluation des politiques publiques. En la matière, les méthodes de diffusion et d'utilisation de l'information et de la connaissance sont déterminantes (Thoening, 2000). D'une manière plus générale, le lancement d'une stratégie de communication adéquate dès le départ est tout-à-fait décisif (Chattaway/Joffe, 1998).

Tous les acteurs concernés (au sein de l'administration, comme parmi les décideurs ou les parties prenantes) doivent pouvoir accéder de manière aussi directe et neutre que possible aux résultats de l'évaluation. Cette dernière n'est jamais la seule source d'information disponible. Les conclusions et les recommandations formulées à la suite d'une évaluation ne sont qu'un des éléments de l'ensemble complexe d'informations enrichissant l'élaboration des politiques publiques. Les préférences, les opinions et les programmes d'action sont formulés progressivement à partir d'une multiplicité de sources très diverses. Les évaluations ne sont pas utilisées isolément : on en fait une synthèse en y ajoutant les connaissances antérieures, les informations concomitantes et les convictions profondes (March/Olsen, 1989). En conséquence, la pertinence des évaluations dépend autant des méthodes et de la fiabilité des données utilisées que du mode d'intégration du processus dans le cadre global de l'action publique.

L'évaluation a de grandes vertus pédagogiques et, en principe, il serait judicieux d'y associer aussi étroitement que possible ceux qui sont censés en tirer des enseignements (bien souvent les commanditaires). Mais il ne faudrait pas que cette activité se résume à un parangonnage autoréférentiel. De surcroît, pour éviter toute distorsion, il ne faudrait pas confier aux évaluateurs la responsabilité de communiquer les résultats de leur travail, ni le contrôle des modalités d'utilisation de ces résultats. Une relation trop étroite entre les évaluateurs et les utilisateurs peut être source de risques graves. D'un côté, les gens ont tendance à privilégier les conclusions correspondant directement aux convictions et aux valeurs qu'ils estiment fondamentales. D'où le risque de distorsions de l'évaluation, qui ne serait plus qu'une simple confirmation

d'idées préconçues (Wildavsky, 1984 ; Sabatier, 1988). D'un autre côté, le fait que les commanditaires des évaluations en soient également les principaux utilisateurs finals peut créer des problèmes. D'où la question de savoir quels sont, en fin de compte, les acteurs autorisés à déterminer la conception, la portée et la méthode d'évaluation, à sélectionner les évaluateurs et à analyser leurs conclusions, et quelles sont les motifs de l'exclusion des autres parties.

Théoriquement, il conviendrait de délimiter nettement les différentes phases du processus d'évaluation. Mais comme la réalité est plus complexe et qu'il faut ménager des possibilités d'apprentissage, l'interface entre les commanditaires, les évaluateurs et les utilisateurs ne doit pas les empêcher de communiquer. Il importe de planifier et d'équilibrer soigneusement les relations entre les différents intervenants tout au long du processus d'évaluation. Sur le plan pratique, il est bien évident que les modalités de conception et de présentation de l'évaluation auront une incidence sur son utilisation (Weiss, 1998). Il est par conséquent crucial de mettre en place des mécanismes logiques et de contrôle afin de limiter les distorsions au minimum. Savoir quels sont les avantages et les inconvénients inhérents aux différents scénarios d'évaluation présentés au tableau B.2 ci-avant est un moyen de vérifier et d'ajuster les procédures et les méthodes à appliquer.

Considérations méthodologiques et critères d'évaluation des programmes de réduction des charges administratives et de leur impact économique

Dans la présente section, nous prenons appui sur les considérations précédentes et nous intéressons plus particulièrement aux problèmes que sont susceptibles de rencontrer les pouvoirs publics souhaitant procéder à une évaluation rétrospective d'un programme de réduction des CA. À première vue, il paraît assez facile d'évaluer le succès des initiatives de cette nature : l'objectif du programme de réduction étant exprimé en termes quantitatifs (réduction de 25 % de l'ensemble de ces formalités, par exemple), on pourrait penser qu'il suffit de vérifier si l'objectif a été atteint et ensuite de voir si le programme a été couronné de succès.

Vérifier les erreurs les plus fréquemment commises

Lors de l'évaluation rétrospective, il ne faut pas seulement vérifier si l'objectif fixé par les décideurs a été atteint, mais aussi d'analyser la réalité du résultat du programme en termes de bien-être social et de compétitivité du secteur d'activité. À ce stade, plusieurs complications peuvent apparaître.

S'agissant des aspects méthodologiques de la mesure des CA, plusieurs difficultés peuvent se présenter, à savoir :

- *la réduction obtenue ne correspond pas nécessairement à un allègement réel, celui-ci dépendant du type de CA considéré.* À titre d'exemple, si la réduction des charges concerne des activités administratives comme la conservation de fichiers pendant un certain nombre d'années, les entreprises ne percevront pas immédiatement les effets de la suppression de cette règle alors que l'élimination effective des obligations de traitement et de notification de l'information peut être perçue comme un allègement.
- *Certains coûts peuvent avoir été considérés à tort comme des charges alors qu'ils correspondent aux pratiques des entreprises.* C'est notamment le cas chaque fois que le comportement observé met au jour un élément non négligeable de « politiques inchangées ». Si ces coûts ont été classés dans la catégorie des CA lors du processus de mesure avec ligne de référence, le fait de les réduire peut induire en erreur en faisant croire que l'on a effectivement obtenu une diminution des charges et son corollaire : un allègement des charges pour les entreprises.
- *Il se peut que certaines CA aient été surestimées étant donné que, dans le Modèle des coûts standards, on part du principe que l'obligation de notification est intégralement respectée.* C'est probablement là que se situe la principale faiblesse de ce modèle. Si l'on part du principe que la totalité de la population des entreprises concernées se conforme à la législation, on risque de surestimer le niveau des CA résultant spécifiquement de cette obligation et, partant, de surestimer la réduction des charges obtenue en supprimant ou en simplifiant cette disposition.
- *Dans d'autres cas, le fait de parler d'une « entreprise normalement efficace » peut amener à surestimer les économies « d'apprentissage par la pratique » réalisées par les entreprises en se conformant à certaines obligations d'information.* Dans le modèle des coûts standards (SCM), on utilise la notion « d'entreprise normalement efficace » comme référence, ce qui signifie que l'inefficacité de comportement des entreprises n'est pas prise en compte dans le calcul des charges. Or, c'est précisément dans les cas où l'on procède à une évaluation directe (en l'absence de tout entretien téléphonique ou en face à face, ou autre méthode empirique) que cette notion risque de conduire à une sous-estimation de la capacité des entreprises à s'adapter au fil du temps aux réglementations en place, et à réduire les coûts de mise en conformité avec le temps.

Évaluation de l'efficacité

Outre la solidité des méthodes choisies pour effectuer la mesure, une évaluation rétrospective (*ex post*) devrait permettre de s'assurer que les mesures de réduction adoptées i) ne constituent pas des sources de coûts

supplémentaires pour les entreprises tout en réduisant les CA, ii) ne font pas augmenter les coûts pour d'autres acteurs comme les consommateurs ou les autorités publiques, et iii) ne réduisent pas à néant les avantages encore plus conséquents résultant de la suppression/simplification de l'obligation d'information.

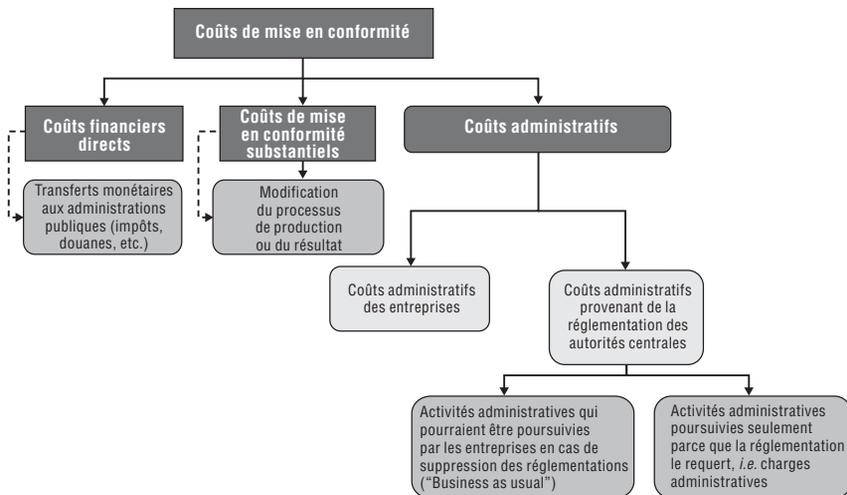
Voyons maintenant, en détail, ce qu'il en est.

- Une proposition de réduction peut entraîner une diminution des CA tout en faisant augmenter les autres coûts de mise en conformité pour les mêmes entreprises ciblées. Comme l'illustre le graphique B.2 ci-dessous, les CA ne constituent qu'un sous-ensemble des coûts imposés aux entreprises par la législation. Par exemple, la mise en place d'une administration électronique ou de toute autre solution assistée par les TI peut raccourcir le délai nécessaire à la mise en conformité avec les obligations d'information. Mais, en même temps, elle peut exiger un certain investissement dans du matériel de TI plus évolué et dans la formation des salariés, ce qui ne sera pas considéré comme des CA mais entrera généralement dans la catégorie des coûts de mise en conformité. De la même façon, une proposition permettant de réduire les CA peut augmenter les dépenses publiques en matière de surveillance et de contrôle de l'application (voir plus loin) : l'administration publique peut recouvrer des frais en alourdissant la fiscalité, augmentant ainsi les coûts financiers directs de la législation. Enfin, une proposition peut permettre de réduire les charges en exigeant des changements structurels dans le processus de production, ce qui garantit un certain niveau de sûreté du produit sans qu'il soit nécessaire de procéder à des certifications coûteuses : là encore, les CA sont réduites mais les coûts risquent d'augmenter.
- Une proposition de réduction peut engendrer une diminution des CA tout en provoquant une augmentation des charges d'une autre origine. Dans le contexte de la gouvernance multi-niveaux, la réduction des CA obtenue en supprimant quelques obligations d'information à un niveau d'administration donné (au niveau national, par exemple) peut exiger la création d'une nouvelle obligation d'information à un niveau inférieur (niveau régional ou communal, par exemple). Il en va de même entre les niveaux régional et national : par exemple, si l'obligation d'étiquetage des produits pharmaceutiques comportant une indication de la composition (principe actif et excipients) et une mise en garde contre les conséquences potentielles d'une utilisation inappropriée était supprimée dans la législation communautaire, les États membres devraient remédier au problème par leurs propres moyens en ajoutant une obligation spécifique d'information dans la législation nationale. Cela signifierait moins de charges de la catégorie A, mais plus de charges de la catégorie B ou C, pour reprendre les termes du classement adopté dans le SCM¹¹.

- Une proposition de réduction peut diminuer les CA tout en augmentant les coûts à la charge d'autres acteurs privés (entreprises et/ou citoyens). Par exemple, un assouplissement de l'obligation d'étiquetage des produits peut entraîner une hausse des coûts d'information à la charge des consommateurs, qui devraient chercher l'information auprès d'autres sources pour pouvoir choisir en toute connaissance de cause les produits les plus susceptibles de correspondre à leurs goûts.
- Une proposition de réduction peut entraîner une diminution des CA tout en augmentant les coûts de surveillance et de contrôle de l'application à la charge des pouvoirs publics. C'est souvent le cas lorsque la suppression des obligations d'information implique de conserver et de notifier l'information disponible aux entreprises mais pas aux autorités publiques. Ainsi, la fourniture d'informations sur le respect de normes d'hygiène ou la notification par les banques d'une forte exposition aux risques de change sont des exemples types d'activités très coûteuses pour les entreprises qui se conforment à ces exigences. Ces obligations sont cruciales pour les autorités publiques car elles imposent aux entreprises qui, elles, en disposent, de fournir des informations qui, autrement, seraient difficiles d'accès pour les autorités publiques. Si elles ne disposaient pas de cette information, les autorités publiques devraient déployer plus de ressources pour l'obtenir, ce qui entraînerait vraisemblablement une augmentation des coûts de surveillance et de contrôle de l'application soit, dans nos deux exemples : plus d'inspections pour contrôler l'hygiène et plus d'enquêtes pour mesurer le degré de risque de l'exposition des banques par rapport à certains clients.
- Une mesure de base des charges administratives peut conduire à une organisation plus efficiente, plus réactive et plus axée sur les risques de la surveillance et du contrôle de l'application par les pouvoirs publics. À titre d'exemple, la mesure de base peut permettre de repérer les obligations d'information faisant double emploi, ce qui peut conduire les autorités publiques à faire un usage plus efficient des notifications et des inspections. Dans ce cas, la réduction des charges administratives s'accompagne d'une réduction des coûts de surveillance et de contrôle de l'application. Les autorités publiques et les entreprises se trouvent alors dans une situation mutuellement avantageuse. Il conviendrait de mettre en évidence ce type de situation dans l'évaluation rétrospective afin de montrer que la simplification administrative que vise la proposition de réduction est susceptible d'avoir un effet multiplicateur. Nous en voulons pour preuve le cas de la Finlande où, selon certaines sources, on a observé que les mesures visant à réduire les CA des entreprises (en mettant au point des solutions d'administration électronique) font également augmenter la productivité du secteur public¹².
- Une proposition de réduction peut alléger les charges administratives mais réduire en même temps les avantages dont est assortie la disposition

juridique considérée. Normalement, la réduction du poids des facteurs de redondance et d'irritation n'engendre pas de conséquences fâcheuses. Mais, dans la plupart des cas, les dispositions juridiques sont mises en place dans un but précis ; après tout, la réglementation est principalement ancrée dans les avantages escomptés. Prenons l'exemple de l'étiquetage des produits à l'intention du consommateur (ce que l'on désigne généralement par le terme « étiquetage au bénéfice d'une tierce partie », dans le langage des programmes de réduction des CA) : il est fort probable que la suppression des étiquettes contenant des informations sur le produit entraîne une baisse des CA. Or, cette information peut être primordiale aux yeux du consommateur soucieux de décider en toute connaissance de cause quels produits acheter et comment les utiliser.

Graphique B.2. **Ventilation des coûts de la mise en conformité**



Source : Andrea Renda (2010) basé sur le Better Regulation Executive (2005), "Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual", figure 2, disponible sur www.bis.gov.uk/files/file44503.pdf.

Recourir à des enquêtes pour évaluer le ressenti en termes d'impact sur les entreprises

Jusqu'à présent, la méthode la plus couramment utilisée pour évaluer l'efficacité des programmes de réduction des charges administratives au regard des cibles et objectifs à atteindre était le recours à des enquêtes auprès des entreprises. Cela paraît logique étant donné que, si les entreprises sont les bénéficiaires directs, l'une des méthodes les plus simples pour évaluer l'ampleur des allègements qu'elles perçoivent est de leur poser la question. Cette méthode a été utilisée par la Cour des comptes néerlandaise et par le National Audit Office (NAO) du Royaume-Uni lors de l'évaluation rétrospective des programmes de réduction des charges administratives.

Effectuer des enquêtes de grande ampleur auprès des entreprises concernées peut présenter certaines difficultés comme nous allons le voir.

- *Les entreprises peuvent être amenées à minimiser l'allégement effectif engendré par certaines mesures de réduction pour demander davantage de simplifications et d'autres propositions de réduction dans l'avenir.*
- *Il ne faut pas que le délai entre la formulation des propositions de réduction et l'enquête auprès des entreprises soit trop court, car il faut tenir compte de l'adaptation des entreprises aux nouvelles règles (souvent, quand il s'agit de mesurer les charges administratives, les entreprises continuent de notifier leur mise en conformité avec les anciennes règles et non les règles récemment adoptées).*
- *L'échantillon d'organisations internationales et d'entreprises qui est choisi et les autorités auprès desquelles l'enquête est menée doivent être vraiment représentatifs : au Royaume-Uni, le NAO a interrogé plus de 2 000 entreprises en février 2008 pour savoir comment elles vivaient la mise en conformité avec les réglementations. Pour évaluer le comportement des *Departments* participant à la mesure, le NAO n'a retenu que les quatre *Departments* qui, ensemble, représentent environ 75 % de la charge administrative globale selon la mesure de base du Royaume-Uni. De son côté, la Cour des comptes néerlandaise a analysé 24 mesures gouvernementales, chiffre englobant 20 mesures prises en 2003-04 pour réduire les CA, et 4 nouvelles réglementations ayant engendré un accroissement des CA. Dans ce dernier cas, le Cabinet a dû prendre des mesures compensatoires. La Cour a également étudié les effets que la politique de réduction des CA avait eus jusqu'à présent sur le monde des entreprises, ainsi que la méthode appliquée pour effectuer ces mesures. Elle en a conclu que le Cabinet avait appliqué correctement la méthode de mesure des charges administratives telle que présentée dans le Modèle des coûts standards. Finalement, la Cour des comptes a constaté que les entreprises n'avaient pas encore perçu pleinement la réduction de 25 % qui avait été annoncée. Cela s'explique par le fait que, sur le plan pratique, les réglementations examinées se sont révélées souvent moins onéreuses que le gouvernement ne le supposait, et que les entreprises effectuent certaines tâches administratives dans d'autres buts également, ou n'avaient pas encore fourni les informations concernées à d'autres parties, en dehors de l'administration centrale¹³.*

Les indicateurs retenus doivent conjuguer des mesures directes du succès et des observations indirectes des améliorations du cadre de réglementation. Sachant que la mesure des CA par le biais du Modèle des coûts standards n'a pas pour ambition de fournir une information fiable sur le plan statistique, il importe d'éviter de ne vérifier que la fiabilité de l'estimation des économies réalisées. Il est plus important de demander aux entreprises et à l'administration publique si elles ont constaté des améliorations dans certains domaines d'action de l'État et comment elles les expliquent.

Encadré B.4. Pays-Bas : Étude de suivi du ressenti

Le programme 2007-11 adopté par le Cabinet néerlandais au lendemain des dernières élections s'organise autour de trois axes : il faudrait : i) réduire les facteurs d'irritation qui gênent les entreprises, et ii) simplifier la tâche des entreprises (en leur fournissant, par exemple, un service plus rapide et de meilleure qualité) ; iii) en réduisant le poids de la réglementation et en simplifiant les formalités à accomplir par les entreprises pour se conformer aux obligations imposées par l'administration centrale, les entreprises se sentiront moins entravées par la lourdeur des charges d'origine réglementaire.

Ces principes ont été mis en œuvre avec l'adoption du Plan d'action en faveur de la réduction du poids de la réglementation de juin 2007. Comparé à la mesure des CA effectuée par les Pays-Bas en 2003, le Plan d'action de 2007 comporte un instrument supplémentaire visant à rendre compte du ressenti effectif des entreprises au regard de la réduction des CA. C'est ainsi que, dans le cadre de la stratégie de communication de l'État, un « observatoire du ressenti » a été mis au point, et est utilisé par le Groupe sur la réforme de la réglementation (placé sous la tutelle conjointe du ministère des Affaires économiques et du ministère des Finances). Cet « observatoire » permet de mesurer l'évolution du poids de la réglementation telle que la ressentent toutes les entreprises (niveau macroéconomique) et chaque entreprise (niveau microéconomique). Ces deux éléments sont observés pendant un certain laps de temps, et les changements dans le ressenti sont analysés et expliqués dans des rapports d'étape.

Dans le cadre de l'Observatoire du ressenti, une étude particulière a été commanditée par RVD/Dienst Publiek en Communicatie (Service d'information du gouvernement des Pays-Bas/Département de la communication avec le public), pour le compte de Regiegroep Regeldruk (groupe de direction sur la charge administrative représentée par la réglementation). L'étude était axée sur le ressenti des créateurs d'entreprise au regard du poids des formalités administratives. Intitulée *Poids de la réglementation selon l'Observatoire du ressenti*, l'étude avait pour objet de répondre aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure le poids de la réglementation est-il considéré comme un problème pour l'activité des entreprises (inscription à l'ordre du jour) ?
- Dans quelle mesure les chefs d'entreprise se sentent-ils entravés par la législation et la réglementation ?
- Quels sont les aspects de la législation et de la réglementation ayant un impact sur les chefs d'entreprise ?
- Quel est le ressenti des entrepreneurs face à l'ensemble des lois et réglementations en place ?

Encadré B.4. Pays-Bas : Étude de suivi du ressenti (suite)

- Quelles sont les attentes des entrepreneurs au regard du poids de la réglementation et dans quelle mesure le gouvernement leur semble crédible quand il prétend vouloir alléger le poids de la réglementation ?
- Quel est le niveau de satisfaction des entrepreneurs au regard de la qualité des services fournis par les communes et autres institutions gouvernementales, et quels sont les aspects des services dont ils sont satisfaits/insatisfaits ?
- Dans quelle mesure la perception de la charge que constitue la réglementation est-elle tributaire du secteur d'activité et de la portée de l'organisation ?
- Les entreprises de création récente sont-elles confrontées au même niveau de réglementation que les autres entreprises ou le ressentent-elles moins ?

Le groupe d'étude comprenait quelque 550 000 entreprises et institutions du secteur de la santé, du bien-être et de l'éducation. Le suivi du ressenti a été effectué au moyen d'entretiens téléphoniques avec un échantillon aléatoire, classé par taille et secteur d'activité, de 1 214 entreprises, auquel s'ajoute un échantillon aléatoire de 210 entreprises nouvellement créées. Les entretiens, menés entre le 28 février et le 14 mars 2008, s'appuyaient sur un questionnaire établi en concertation avec l'autorité gouvernementale commanditaire.

De ce projet, il ressort que la question de la charge réglementaire figure en bonne place dans les programmes d'action de nombreux chefs d'entreprise. Quatre entreprises sur dix en subissent les conséquences dans leur activité, dans le temps passé et les fonds consacrés à l'observation des lois et réglementations et à fournir l'information exigée par les pouvoirs publics. En particulier, les répondants pâtissent des obligations d'information inutiles et des coûts élevés qu'entraîne le respect des réglementations. Par ailleurs, un quart des de l'ensemble des entreprises ont été touchées de manière négative par des modifications apportées aux lois et réglementations : elles ont été affectées par les modifications qui sont apportées en permanence aux lois et réglementations, les lois et réglementations contradictoires et les contrôles rigoureux effectués par les organismes de réglementation et les commissions d'inspection. Environ soixante pour cent des entreprises ont jugé le nombre de lois acceptables ou ne se sont pas prononcées et une proportion comparable a estimé que le respect de l'ensemble des dispositions ne prenait que peu ou pas de temps. Elles ont de plus en plus l'impression que le fardeau de la réglementation a vu son poids augmenter et non diminuer. Si une grande majorité est au courant des plans du gouvernement visant à réduire ce fardeau, elles ne sont guère convaincues que cela se produira effectivement.

Source : Réponse des Pays-Bas au questionnaire envoyé dans le cadre de l'initiative de l'OCDE Éliminer la paperasserie II.

Vérifier l'efficacité : les objectifs affichés de l'opération de mesure ont-ils été atteints ?

S'agissant de l'efficacité, le principal intérêt d'une opération d'évaluation *ex post* est son lien avec la portée et les objectifs affichés de la politique ou du programme à évaluer. En l'espèce, il convient de rappeler que le champ de l'opération de réduction des CA s'est élargi au fil du temps : si les premières mesures (aux Pays-Bas, mais aussi en République tchèque, au Danemark, au Royaume-Uni) concernaient principalement le simple calcul des formalités administratives fondé sur la collecte de données sur le temps consacré à l'accomplissement d'activités administratives et son équivalent monétaire, plus récemment, l'exercice a été élargi de façon à englober plusieurs catégories de destinataires de la réglementation. Par exemple, aux Pays-Bas, l'opération de réduction des charges a été étendue tout d'abord aux citoyens, puis à certaines administrations publiques ; et le champ a été élargi aux coûts d'observation importants, qui ne relèveraient pas de la catégorie plus étroite des CA.

En conséquence, une évaluation *ex post* devrait s'attacher tout d'abord aux objectifs affichés de l'opération de réduction afin de mesurer l'efficacité du programme en ce qui concerne la réalisation de ces objectifs. À leur tour, les objectifs influent également sur le champ de l'opération de mesure et de réduction. Initialement, comme on l'a déjà mentionné, la raison d'être principale est purement économique : le but était d'accroître la compétitivité des entreprises nationales et l'hypothèse de base était que la réduction des CA pesant sur ces entreprises dégagerait en pratique des ressources qui seraient réinvesties dans d'autres activités plus productives. À cet égard, les principaux indicateurs de l'efficacité des premiers programmes de réduction comprenaient les indicateurs suivants :

- Le nombre et le type de procédures qui ont été simplifiées ou supprimées.
- Le montant estimatif et le type de ressources que les entreprises ont effectivement dégagées à la suite de la réduction des CA.
- Le pourcentage estimatif de ces ressources qui a été réaffecté à des activités plus efficaces et plus productives.
- L'entrée accrue de nouvelles entreprises du fait d'un environnement plus favorable aux entreprises.
- L'accroissement de la production et/ou la baisse des prix du fait de la productivité plus élevée et de la concurrence accrue sur le marché.

Par exemple, Gelauff et Lejour (2006) ont évalué l'impact d'une réduction de 25 % des CA dans 25 pays de l'UE sur la productivité du travail et à terme sur le PIB. À partir des parts nationales des revenus du travail, ils traduisent cette réduction en une augmentation de 1.3 % de l'efficacité de la main-d'œuvre

d'ici à 2025, ce qui entraîne un accroissement du volume du PIB en Europe d'environ 0.8 %. À long terme, le stock de capital s'ajuste au niveau plus élevé de la productivité du travail, ce qui débouche sur une modification à long terme du volume du PIB pouvant aller jusqu'à 1.3 %. En outre, les deux économistes adoptent comme hypothèse que l'augmentation du PIB entraînera un accroissement des dépenses de R-D, et que les retombées de la R-D amplifieront les résultats de la réduction des CA, ce qui se traduira par une augmentation supplémentaire du PIB d'environ 0.2 %. Enfin, il y aura un impact sur les échanges provoqué par une baisse des prix du fait de l'offre excédentaire et de la nécessité de conquérir des marchés étrangers, ce qui aboutira en fin de compte à une augmentation globale du PIB de 1.4 % dans les 25 pays de l'UE. Suivant cette approche, des indicateurs utiles de l'efficacité d'une opération de réduction des charges seraient les indicateurs de productivité du travail, de dépenses de R-D, et des indicateurs portant sur les termes de l'échange. Il pourrait être utile de tester ces indicateurs pour déterminer si le cycle vertueux décrit par Gelauff et Lejour (2006) se vérifie.

Si la plupart des pays utilisent le modèle des coûts standards à des fins similaires, tenant principalement à la nécessité de réduire les formalités administratives pour accroître la compétitivité, l'opération de réduction des charges est devenue plus complexe au fil du temps. En particulier pour les pays qui ont mis au point des méthodologies d'évaluation élargies et plus complexes, se borner à mesurer l'impact sur la productivité du travail et les retombées de la R-D ne suffirait pas. Plus précisément :

- Lorsque l'objectif affiché du programme est d'aller au-delà des formalités administratives pour englober tous les coûts de la réglementation dans la mesure, y compris entre autres les coûts d'observation, les évaluateurs souhaiteront peut-être recourir à des indicateurs supplémentaires en sus de ceux déjà mentionnés pour évaluer l'efficacité des programmes axés sur les CA. En particulier, des enquêtes et d'autres méthodes empiriques pourraient être nécessaires pour saisir la réduction perçue des coûts de la réglementation expérimentée par les entreprises ciblées.
- Lorsque le programme de simplification inclut les citoyens, des enquêtes sont essentielles pour saisir la réduction perçue des CA : dans certains cas, d'autres indicateurs peuvent être utilisés – par exemple des indicateurs de qualité du service, comme les retards, les délais de livraison, le temps de réaction aux demandes d'intervention d'urgence, le délai d'attente dans les centres d'appels, etc., qu'il faut identifier au cas par cas.
- Lorsque le programme de mesures comprend les administrations publiques, des indicateurs spécifiques devraient être utilisés dans le cadre de l'évaluation rétrospective. Ces indicateurs comprennent les indicateurs sur les ressources allouées à chaque activité visées par le programme de

réduction, mais aussi d'autres indicateurs comme le nombre d'inspections, le temps nécessaire pour contrôler des activités spécifiques.

En conséquence, l'évaluation des programmes de réduction des CA doit être conçue de manière flexible, le choix des indicateurs appropriés étant fonction du champ d'application et des objectifs affichés du programme.

Selon ces variables, les programmes d'évaluation peuvent également prendre en compte d'autres éléments qui sont plus larges et peuvent aussi impliquer des horizons temporels très longs, mais qui sont aussi pertinents et stratégiquement importants que la mesure de la productivité du travail, des retombées de la R-D et des termes de l'échange. Ces évaluations devraient par exemple s'attacher à des changements plus larges provoqués par les programmes de réduction des CA, tels que :

- Prise de décisions plus rapide et plus simple.
- Transparence accrue des activités réglementaires et administratives.
- Mise en œuvre plus souple de la législation.
- Législation plus durable.
- D'une manière plus générale, déterminer si la législation est aujourd'hui davantage axée sur le client et/ou les objectifs ou est encore fondée sur les procédures.

Les indicateurs devraient également prendre en compte les impacts internes sur les entreprises, par exemple si des exigences administratives simplifiées ont débouché sur des procédures de décision internes et de gestion des ressources humaines plus rationnelles et plus efficaces.

Un exemple de la dimension plus large que comporte l'évaluation des programmes de réduction des CA est l'initiative visant à instituer des Dates d'entrée en vigueur communes. Les Dates d'entrée en vigueur communes constituent un exemple d'initiative qui trouve son origine dans le cadre du programme de réduction des CA, mais qui ne vise pas directement la réduction des coûts (voir encadré B.5).

Certains pays envisagent d'étendre la portée de l'évaluation dans cette direction (voir encadré B.6), mais le processus doit encore être mieux structuré et plus systématique.

La difficulté que soulève cette démarche est d'établir les mécanismes de causalité directe, en particulier si la réforme de la réglementation dans le pays n'a pas été conçue et mise en œuvre et coordonnée simultanément. Une réduction de la durée des procédures administratives pourrait par exemple être le résultat d'efforts accomplis dans le cadre des programmes de réduction des CA, ou d'initiatives autonomes en matière d'administration électronique, qui existent peut-être de longue date. Il pourrait s'avérer difficile de déterminer laquelle de ces interventions a permis d'obtenir la réduction effective.

Encadré B.5. **L'Initiative Dates communes d'entrée en vigueur (CGD)**

Pour aider les entreprises à améliorer la planification des nouvelles réglementations et mieux les sensibiliser à l'introduction de nouvelles exigences ou d'exigences modifiées, le Gouvernement néerlandais a institué des Dates communes d'entrée en vigueur en 2009. L'idée consiste à limiter le nombre de dates dans l'année pour l'entrée en vigueur de nouvelles réglementations. On espère qu'une meilleure connaissance par les entreprises des nouvelles obligations ou des obligations modifiées permettra une adaptation plus souple des opérateurs économiques aux modifications imposées par les nouvelles réglementations, l'anticipation des éventuels problèmes et une meilleure planification des investissements futurs. Cela devrait améliorer les taux d'observation globaux.

Aux Pays-Bas, deux dates communes d'entrée en vigueur par année seront instituées avec une période de mise en œuvre minimale de trois mois pour toutes les lois et décrets en Conseil intéressant directement les entreprises et les organisations. On trouve sur les sites web correspondants des informations claires et à jour sur l'élaboration des projets de réglementation et leurs effets immédiats sur les entreprises et les institutions.

Encadré B.6. **Vers une approche globale de l'évaluation : L'analyse par le NAO au Royaume-Uni**

Bien qu'elle réponde toujours principalement à un objectif d'optimisation des ressources, l'évaluation par le National Audit Office (NAO) du Royaume-Uni inclut des considérations qui révèlent la nécessité et l'importance d'évaluer, par exemple, « les avantages plus larges pour les entreprises », les fonctions de contrôle et d'orientation au sein de l'administration ainsi que la mise en commun des bonnes pratiques et l'apprentissage au niveau des départements (NAO, 2008). Le NAO note néanmoins que les efforts sont encore insuffisants pour mesurer la contribution du programme de réduction au programme global de réforme de la réglementation. Il renouvelle donc sa recommandation aux départements de « compléter leurs estimations concernant les CA par un ensemble plus large d'indicateurs pour évaluer des améliorations non quantifiables de l'environnement réglementaire (NAO, 2008, p. 28).

Des problèmes analogues peuvent se poser lors de l'évaluation des coûts de gestion des programmes. Comme le rapport du NAO l'indique, par exemple, les départements au Royaume-Uni ont eu des difficultés à faire la distinction entre le coût des ressources directement investies dans le programme de

réduction des CA et les coûts correspondant à des initiatives plus larges et interconnectées visant à mieux légiférer. De ce fait, on manque de données comptables et de rapports (NAO, 2008, p. 4).

Proportionnalité : évaluer la conception et la mise en œuvre du programme de mesure

Un autre élément important qu'il faut prendre en compte pour évaluer le résultat général d'un programme de réduction des CA, est le coût d'opportunité de ce programme et la qualité intrinsèque de sa conception et de sa mise en œuvre. Nous visons en particulier : i) les ressources budgétaires et humaines consacrées au programme ; ii) l'utilisation de techniques empiriques ; iii) la disponibilité des données et le degré attendu de précision des mesures ; et iv) la cohérence de l'opération de mesure pour l'ensemble des obligations d'information et des ministères.

- Tout d'abord, l'évaluation doit s'attacher aux ressources budgétaires et humaines qui sont affectées à la mise en œuvre du processus de mesure et de réduction des charges, en particulier lorsque ces ressources auraient pu être allouées à des usages concurrents – par exemple pour renforcer l'évaluation *ex ante* des charges administratives ou l'évaluation *ex post* des politiques existantes. Le coût de telles mesures nationales ou régionales peut être important, et diffère sensiblement selon les pays (estimé, hors coûts internes, à 11 millions de livres au Royaume-Uni, 20 millions d'euros au niveau de l'UE, 3 millions d'euros aux Pays-Bas, 2 millions d'euros au Danemark, etc.¹⁴) Cette différence s'explique, plus que par l'ampleur de mesures, par la taille du pays, le degré de participation de consultants extérieurs, et aussi par les mandats confiés à ces derniers¹⁵. En ce qui concerne les ressources humaines internes utilisées, les pays semblent avoir agi de façon sensiblement différente jusqu'à présent : par exemple, durant le premier programme néerlandais, environ 3 à 5 agents spécialisés par ministère ont participé à la mesure, tandis qu'au Danemark seul un fonctionnaire à mi-temps par ministère y a pris part, ainsi que l'équivalent de 6 à 7 agents à plein-temps au sein de l'Unité de coordination. Au Royaume-Uni également, 3 à 5 agents par ministère ont participé à la mesure.
- Un autre moyen d'évaluer la bonne utilisation des ressources pour le programme de mesure global est l'analyse de l'utilisation proportionnée des techniques empiriques. Une caractéristique souvent mentionnée des CA est qu'elles tendent à se répartir selon une distribution de « Pareto », c'est-à-dire que les 20 % d'obligations d'information les plus contraignantes représentent au moins 80 % des charges totales engendrées par la législation

applicable aux entreprises. Cela signifie que les obligations d'information réellement contraignantes constituent un petit sous-ensemble du total : c'est seulement pour ces obligations d'information que le recours à des méthodes empiriques complexes peut se justifier. Plus précisément, certaines techniques empiriques (par exemple entretien en tête à tête, ateliers d'experts, études extérieures, panel témoin d'entreprises, méthodes Delphi et méthodes de chronométrage) sont souvent trop coûteuses tandis que des méthodes moins coûteuses incluent notamment les entretiens par téléphone et les évaluations directes par des spécialistes. Comme il ressort du tableau B.3 ci-après, au Royaume-Uni le choix s'est porté sur le recours à une évaluation directe par des consultants dans 55.7 % des cas, qui représentaient seulement 7.4 % des charges totales. Dans tous les autres cas, des techniques plus coûteuses (et parfois pas nécessairement plus précises) ont été utilisées. Au Danemark, environ 80 % des obligations d'information ont été mesurées par le biais d'entretiens en tête à tête (3-5 entretiens par secteur d'activité).

Outre les choix opérés par les spécialistes qui ont réalisé les mesures de base, il est important d'évaluer la disponibilité des données et la précision des mesures effectuées. Par exemple, l'Agence danoise pour le commerce et les entreprises a évalué les travaux réalisés par la Commission européenne en 2007, une année après l'intégration officielle du modèle des coûts standards dans les Lignes directrices de la Commission pour l'audit interne en mars 2006. À cette occasion, l'organisme danois a constaté que « dans les cas où une quantification des CA a été effectuée, le résultat est médiocre. Cela n'est pas dû à la méthodologie du modèle des coûts standards elle-même mais plutôt aux difficultés liées aux hypothèses sous-jacentes et à la disponibilité des données ».

Tableau B.3. Techniques empiriques utilisées pour la mesure des charges administratives au Royaume-Uni

Méthode de mesure	Obligations d'information/de divulgation mesurées par la méthode (%)	Coûts des obligations d'information/de divulgation mesurés par la méthode (%)
Entretien avec les responsables d'entreprises	16.8	69.1
Panels d'experts (y compris panels d'experts virtuels)	26.1	13.9
Entretien avec les responsables d'entreprises et panels d'experts	1.4	9.7
Évaluation	55.7	7.4
Total	100	100

Source : PwC (2006), « Administrative Burdens Measurement Exercise: Technical Summary », tableau 10, disponible sur www.dti.gov.uk/files/file35995.pdf.

Tableau B.4. **Évaluation de l'utilisation par la Commission du Modèle des coûts standards pour évaluer les impacts**

	Audit interne achevé	Initiatives relatives aux coûts administratifs	Les coûts administratifs sont qualifiés	Les coûts administratifs sont importants	Les coûts administratifs sont quantifiés	PME mentionnées
Réglementations	9	5	5	5	2	4
Directives	9	6	6	2	2	3
Communications	28	9	7	5	0	3
Décisions	4	0	0	0	0	0
Autres	1	0	0	0	0	0
Total	51	20	18	12	4	10

Source : Agence danoise pour le commerce et les entreprises (2007).

Efficiencia : réduisons-nous aussi les avantages ?

Après avoir évalué la qualité intrinsèque de l'opération de mesure et l'efficacité potentielle du programme de réduction des charges, l'évaluation *ex post* devrait s'attacher à l'examen de l'impact social des propositions de réduction. À cet égard, il y a lieu de rappeler que :

- *Les projets de réduction des charges administratives peuvent influencer sur l'efficacité de la répartition des ressources et la productivité* chaque fois qu'ils dégagent des ressources qui peuvent être affectées à des utilisations plus productives, sans imposer de coûts à d'autres entités (par exemple, pas d'augmentation des coûts de mise en œuvre des administrations publiques). Les arguments à l'appui de la première vague de mesures des CA en Europe reposaient essentiellement sur les estimations du CPB néerlandais qu'une réduction de 25 % des CA se traduirait par une augmentation (de caractère unique) de 1.5 % du PIB (Gelauff et Lejour, 2006). Par exemple, dans leur étude du modèle des coûts standards néerlandais, Löfstedt et coll. (2008) sont parvenus à la conclusion que « le modèle des coûts standards » fait abstraction de la manière dont les entreprises réinvestiront après l'allègement des charges administratives et donc que « les avantages de la suppression de charges administratives ne peuvent pas être mesurés ». De la même manière, un rapport du NAO a émis des doutes au sujet de la réduction des charges administratives au Royaume-Uni et indiqué qu'« il n'a pas été possible de déterminer l'impact sur la productivité de l'économie » et que « l'impact plus large du programme [sur la croissance économique] n'est pas démontré ». En conséquence, une évaluation minutieuse au cas par cas des différentes mesures de réduction devrait être effectuée avant de pouvoir en tirer une conclusion valable.
- *Les projets de réduction des charges administratives peuvent influencer sur la concurrence en supprimant des barrières à l'entrée* (par exemple du fait de

procédures d'enregistrement redondantes, ou d'obligations d'information excessives sur les micro-entreprises, etc.) ; et en permettant une interaction plus souple des forces du marché, par exemple en supprimant des frictions sur le marché (par exemple obstacles à la diversification des activités d'une entreprise du fait d'obligations excessives en matière de licences). Une concurrence accrue sur les marchés peut réduire les pertes d'efficience liées à des marchés imparfaitement concurrentiels.

- *Les projets de réduction des charges administratives peuvent influencer sur les coûts de mise en œuvre de plusieurs manières : i) la réduction des CA engendrées par des obligations d'information spécifiques (comme la communication périodique d'informations sur les risques ou d'autres informations confidentielles) peut être associée à une augmentation des coûts de mise en œuvre supportés par les autorités publiques (du fait que les informations doivent à présent être rassemblées directement par celles-ci au lieu d'être communiquées par les entreprises) ; ii) dans le même temps, les mesures des coûts administratifs peuvent permettre de mettre en évidence des chevauchements des obligations d'information, débouchant sur une utilisation plus efficace des rapports et inspections par les autorités publiques.*
- *Les projets de réduction des charges administratives peuvent avoir des impacts environnementaux et sociaux qui ne sont pas pris en compte par le modèle des coûts standards. Par exemple, supprimer les procédures de notification pour le respect des normes environnementales ou réduire les inspections visant à vérifier le respect des normes de santé et de sécurité professionnelles peut être préjudiciable pour les citoyens ou les salariés. Les avantages privés obtenus par les entreprises pourraient être plus que compensés par les pertes sociales supportées par les autres catégories.*

Un autre problème concerne les incitations potentiellement négatives déclenchées par les programmes de réduction des CA. Selon la définition des CA, les efforts des autorités de réglementation pour atteindre les objectifs fixés en limitant les nouveaux coûts peut compromettre l'efficacité des nouvelles réglementations. Ce danger est particulièrement d'actualité du fait que les programmes de réduction des CA englobent aujourd'hui des coûts d'observation importants. Plus précisément, si les obligations de suivi et les tests de contrôle du respect des normes réglementaires, par exemple sont définis comme des CA, quelles sont les conséquences sur la rigueur des protocoles d'essai proposés et la fréquence des contrôles ? (voir encadré B.7).

Cela met en lumière la nécessité d'intégrer les efforts de réduction des CA dans l'objectif général qui est de maximiser les avantages globaux de l'intervention réglementaire. Les évaluations *ex post* devraient en tenir compte, et examiner les programmes de réduction des CA de manière globale. Dans ce contexte, cela implique d'élargir l'analyse de manière à y inclure

Encadré B.7. **Incitations liées à la réduction des CA et efficacité globale de la réglementation**

Deighton Smith (2007, p. 9) jette le doute sur l'exemple de la réglementation de la sûreté des radiations 2007 en Australie. Ces réglementations étaient censées imposer un contrôle périodique des sources de radiation, notamment les rayons X médicaux et dentaires, et d'autres matériels de diagnostic. Les contrôles sont destinés à veiller à ce que le matériel respecte des normes de performance et de sûreté déterminées. Toutefois, les réglementations définissent les coûts de ces contrôles comme des CA. En conséquence, Deighton-Smith fait valoir que le département en question « peut réduire l'ampleur de son augmentation des CA en limitant la gamme des équipements devant être contrôlés ou en réduisant la fréquence des contrôles requis ». Le résultat serait que le non-respect des normes persiste plus longtemps avant d'être détecté et que les chances de le détecter sont plus faibles.

également les avantages que la présence de CA engendre, et de procéder à une analyse coûts-avantages du programme de réduction. En d'autres termes, les évaluations des programmes de réduction des CA ne devraient pas seulement évaluer le degré auquel les charges ont été réduites (les objectifs de réduction ont été atteints), mais aussi les coûts qu'engendrent les suppressions d'obligations administratives déterminées.

À cet égard, il est fortement recommandé d'effectuer des évaluations détaillées de l'impact des mesures de réduction envisagées : compte tenu du champ plus large et du caractère plus approfondi de l'outil que constituent les AIR, la réduction proposée des CA pourrait être évaluée dans le contexte plus large des impacts économiques, sociaux et environnementaux attendus des réformes.

Si la réalisation d'audits internes sur les propositions de réduction constitue la meilleure solution, d'autres solutions peuvent être adoptées par les évaluateurs *ex post* en l'absence d'analyses détaillées des mesures de réduction adoptées. Par exemple, l'évaluation peut s'appuyer sur la typologie des obligations d'information qui sont concernées par les propositions de réduction – une caractéristique utile de la plupart des programmes de réduction des charges administratives est qu'ils utilisent une liste relativement uniforme des obligations d'information et des activités administratives¹⁶. En particulier, l'impact sur la concurrence est normalement plus important lorsque les propositions de réduction ont trait à des demandes de licences, d'autorisations, de dons ou de subventions. Au contraire, la réduction des charges liées à la coopération avec les autorités au cours de l'inspection, ou à

la tenue de registres est moins susceptible d'avoir un impact sur la concurrence. Par ailleurs l'évaluation *ex post* de l'impact sur les coûts de suivi et de mise en œuvre peut être réalisée en partant des propositions de réduction qui sont censées concerner les obligations d'information liées aux inspections. Il serait très souhaitable de formuler des hypothèses concernant le degré de respect par les entreprises de l'obligation d'information considérée : ce n'est qu'en prenant en compte dans l'analyse un taux de respect raisonnable que les conclusions de l'évaluation pourront être considérées comme fiables. Une approche analogue peut être suivie à partir des activités administratives concernées par la réduction, bien que ces types d'activités soient souvent combinés au sein d'une obligation d'information unique.

Encadré B.8. **Caractéristiques des programmes de réduction fondés sur le Modèle des coûts standards**

Le Modèle des coûts standards a été appliqué pratiquement de la même manière dans de nombreux pays, avec très peu de variantes. Les principales caractéristiques communes de ces mesures nationales ont été le recours au Manuel du Modèle des coûts standards (souvent dans une version nationale qui reprend presque entièrement le Manuel international du modèle des coûts standards) ; le recours à des consultants extérieurs (avec quelques exceptions, par exemple la République tchèque) ; la participation de plusieurs ministères chargés de la législation relative aux entreprises ; et la focalisation presque exclusive sur les charges pour les entreprises.

Une analyse des quatre études de cas (Pays-Bas, Danemark, Royaume-Uni et République tchèque) en 2006 a conduit à mettre en évidence les différences suivantes :

- **Champ d'application de la mesure** : certains pays, comme la République tchèque et le Danemark, ne calculent que les coûts administratifs auxquels sont confrontés les entreprises privées, tandis que le Royaume-Uni calcule les coûts pour les entreprises privées et semi-privées, et les Pays-Bas incluent également les citoyens et (après 2007) les administrations publiques. Le modèle de l'UE est plus ambitieux, dans la mesure où il englobe les citoyens et aussi les administrations publiques. Par ailleurs, en Allemagne et aux Pays-Bas, on s'est orienté progressivement vers une définition plus large des coûts, qui comprennent (outre les CA) également les coûts de mise en œuvre importants.
- **Objectifs** : la plupart des pays ont choisi un objectif « politique » d'une réduction de 25 % des coûts administratifs. Une exception est la République tchèque, où l'objectif retenu est de 20 % ; en outre, certains pays – comme les Pays-Bas et, à un moindre degré, le Royaume-Uni – ont décidé de fixer (ultérieurement) des objectifs spécifiques pour les ministères/départements tandis que d'autres – comme le Danemark et la République tchèque – n'ont pas fixé d'objectifs différents pour des ministères déterminés.

Encadré B.8. **Caractéristiques des programmes de réduction fondés sur le Modèle des coûts standards** (suite)

- **Coûts exceptionnels** : la plupart des pays – à l’exception de la République tchèque – n’incluent pas les coûts exceptionnels dans la mesure de base. Toutefois, dans le modèle du Royaume-Uni, les coûts exceptionnels sont inclus dans les frais généraux, et le Royaume-Uni et le Danemark incluent les coûts exceptionnels dans la mesure *ex ante* effectuée dans le cadre des AIR. Le modèle UE proposé précise que ces coûts, lorsqu’ils n’ont pas un caractère marginal, « peuvent être pris en compte ». C’est également l’approche retenue pour la mesure de base néerlandaise. Aux Pays-Bas, les coûts exceptionnels sont décrits qualitativement lorsque les ministres rendent compte des résultats de leurs mesures.
- **Obligations fixées par des systèmes facultatifs** : ces obligations d’information sont généralement qualifiées d’« obligations volontaires ». Au Danemark et au Royaume-Uni, ces obligations d’information sont prises en compte, si elles sont censées découler d’un quasi-règlement. Au Royaume-Uni, la base inclut les codes de conduite et les documents d’orientation ayant le soutien des pouvoirs publics, qui ne peuvent pas être considérés comme ayant force obligatoire.
- **Distinction entre les coûts « nets » et les activités courantes** : une obligation « pure » fait référence à ce qu’on cesserait de faire si l’obligation juridique était supprimée*. Cela signifie que l’obligation pure ne prend pas en compte les activités courantes auxquelles les entreprises se livreraient même en l’absence d’une disposition juridique précise qui en impose la réalisation. Certains pays ne mesurent que les obligations pures (ou les charges administratives pures et simples), d’autres mesurent à la fois les charges « nettes » et les activités courantes.
- **Frais généraux** : au Royaume-Uni, un taux de 30 % a été retenu, à comparer au taux de 25 % utilisé aux Pays-Bas et au Danemark. En République tchèque, un pourcentage spécifique des frais généraux a été fixé par différents ministères, et il n’est pas prévu d’instituer un pourcentage uniforme pour l’ensemble des ministères et organismes administratifs.
- **Démarcation** : la plupart des pays utilisent une répartition par défaut 50/50 lorsqu’une obligation d’information/de divulgation relève de la compétence de plus d’un département. Au Royaume-Uni, la nécessité d’une démarcation a été prévue mais aucune règle de répartition 50/50 n’a été retenue. La répartition la mieux indiquée est donc fixée à l’issue de négociations entre les départements, et normalement, le département qui a pris l’initiative réglementaire conserve la propriété des obligations correspondantes.
- **Segmentation** : dans la pratique, les critères de segmentation diffèrent sensiblement. Au Royaume-Uni, le secteur industriel et le type d’activités se sont révélés plus utiles que la taille de l’entreprise (sauf pour la mesure des impôts réalisée séparément). Aux Pays-Bas, au Danemark et en République tchèque, la taille de l’entreprise a été un principe directeur.

Encadré B.8. **Caractéristiques des programmes de réduction fondés sur le Modèle des coûts standards** (suite)

- **Précision et coûts** : les modèles du Danemark et du Royaume-Uni semblent susceptibles de parvenir à un degré de précision plus élevé des estimations, du fait également de la participation intensive de consultants, de la ventilation plus détaillée des obligations d'information en exigences relatives aux données (Danemark) et de la ventilation plus poussée de la classification d'origine (Danemark et Royaume-Uni). La base de données du Royaume-Uni semble être la mieux adaptée pour récupérer les textes législatifs originaux de l'UE, mais avec certaines lacunes. Toutefois, la plus grande précision s'observe aussi en ce qui concerne le coût de la mesure, en particulier dans le cas du Royaume-Uni.
- **Modes d'organisation** : les quatre modèles nationaux à l'examen présentent certaines différences en ce qui concerne le rôle jouée par les ministères, les unités de coordination centrales et les consultants. Les modèles néerlandais et tchèques s'appuient sur les ministères beaucoup plus que les modèles danois et britanniques. Au Royaume-Uni, les ministères/départements participent seulement à la première phase de la mesure qui est ensuite effectuée principalement par des consultants sous la supervision du BRE. Aux Pays-Bas, IPAL participe principalement à l'examen d'activités réalisé par les ministères et les consultants, et aux dernières phases de la mesure. Aux Pays-Bas, les consultants ne participent pas à l'élaboration du rapport final et au transfert vers la base de données, tandis qu'au Danemark et au Royaume-Uni, la mise sur pied d'une base de données a été réalisée avec une forte participation des consultants.

* L'organe extérieur chargé d'effectuer l'évaluation peut appartenir au cadre institutionnel de l'État (par exemple, un comité ou une commission parlementaire ; la Cour des comptes ou des institutions d'audit analogues, ou les services du Médiateur), ou ce peut être d'autres organismes publics ou privés comme des universités et des instituts de recherche, des centres d'étude et de recherche, des fondations et d'autres parties prenantes. Le degré d'autonomie de ces organismes diffère.

Vers une évaluation des programmes de réduction des charges administratives

Comme on l'a vu dans les sections précédentes, si les programmes de réduction des CA sont devenus de plus en plus populaires et largement répandus dans les pays membres de l'OCDE, la série d'indicateurs nécessaire pour effectuer une évaluation globale de ces programmes n'a pas fait l'objet de beaucoup de débats ou même de recherches scientifiques. Comme on l'a relevé dans la section sur l'évaluation de l'efficacité ci-dessus, la diversité du champ d'application et des objectifs dans les différents pays entrave également les tentatives pour définir un ensemble commun d'indicateurs et de méthodologies pour parvenir à une évaluation éclairée de l'efficacité, de l'efficience, de l'utilité et du caractère proportionné de ces programmes.

Il est certain que cette diversité des programmes nationaux exige un ensemble articulé d'indicateurs et de tests. Une taxonomie utile des indicateurs a été élaborée, par exemple, en Italie, et comprend :

- *Indicateurs de mise en œuvre*, qui visent à suivre les progrès réalisés dans les activités de réduction des CA et indiquent le degré de réalisation de chaque mesure.
- *Indicateurs de résultats*, qui visent à rendre compte de la réalisation effective des objectifs spécifiques de chaque mesure.
- *Indicateurs d'impact*, qui visent à évaluer les avantages pour les utilisateurs de la réglementation.

Nous adoptons ci-dessous une optique un peu plus large et introduisons un test en quatre étapes. Nous examinons tout d'abord le calendrier de l'opération d'évaluation, la mesure de l'efficacité (définie comme la réalisation des objectifs affichés) ; le caractère proportionné de l'exercice (notamment la qualité de la mesure et l'efficacité de la gestion du programme) ; le résultat final tel que perçu par le destinataire du programme ; et l'efficacité et l'impact macroéconomique du programme.

Calendrier et portée de l'évaluation

Avant d'examiner ce qu'il convient d'évaluer et comment, il y a lieu de réfléchir brièvement au moment opportun pour procéder à une évaluation *ex post*. À cet égard, tout dépend de la portée de l'opération d'évaluation. En particulier :

- Si l'évaluation vise à évaluer si la conception et la mise en œuvre du programme de mesure ont été optimales ou à tout le moins satisfaisantes, l'exercice devrait, dans l'idéal, se dérouler à la fin de la mesure. Il n'est pas nécessaire d'attendre que le résultat effectif des mesures de réduction se concrétise, du fait que l'évaluation porte sur la qualité intrinsèque du processus. Afin d'éviter que trop de temps ne s'écoule, l'idéal serait que l'évaluation ait lieu à la fin de la mesure. Les résultats de cette évaluation pourraient ensuite être utilisés pour préparer une seconde série de mesures après la mise en œuvre des mesures de réduction.
- Si l'évaluation est centrée sur le choix des mesures de réduction, le moment approprié tomberait immédiatement après que les mesures de réduction auront été identifiées, et il conviendrait de se concentrer sur le processus qui a été suivi pour traduire les résultats de la mesure en propositions de réduction concrètes. Les pays ont appliqué des stratégies différentes pour parvenir à une liste de propositions de réduction, mais aujourd'hui il n'y a pas de position commune quant à la façon de passer de la mesure à la réduction. Une caractéristique commune – qui pourrait faire l'objet d'une évaluation – est le recours à un organe consultatif extérieur chargé de

superviser le projet et/ou de formuler des propositions. Moyennant certaines différences, c'est la procédure qui a été suivie aux Pays-Bas (par le biais d'Actal), en Allemagne (par l'intermédiaire du Normenkontrollrat)¹⁷ et au niveau de l'UE (avec la nomination du Groupe de haut niveau sur les charges administratives, également dénommé « Groupe Stoiber »)¹⁸. Lorsque de tels organes de contrôle sont nommés pour formuler des suggestions en vue de réduire les formalités administratives, ils ne devraient pas être en plus habilités à évaluer ce processus, sinon ils pourraient finir par contrôler leur propre activité, ce qui serait manifestement source de conflit d'intérêts et ne déclencherait pas le mécanisme d'incitation vertueux qui est associé au contrôle et à l'évaluation.

- Si l'évaluation concerne l'impact de la mesure, elle devrait se dérouler de préférence quelques temps après que les mesures de réduction auront été adoptées et mises en œuvre. On sait bien que les mesures juridiques ne sont pas adoptées instantanément par le secteur des entreprises, par les citoyens ou même par les administrations publiques. Pour apprécier l'effet de mesures de simplification, il est nécessaire d'attendre un certain temps pour permettre aux autorités de réglementation et aux entités réglementées de s'adapter aux nouvelles mesures, ce qui peut nécessiter des changements organisationnels et une réaffectation des ressources – en principe vers des utilisations plus productives.

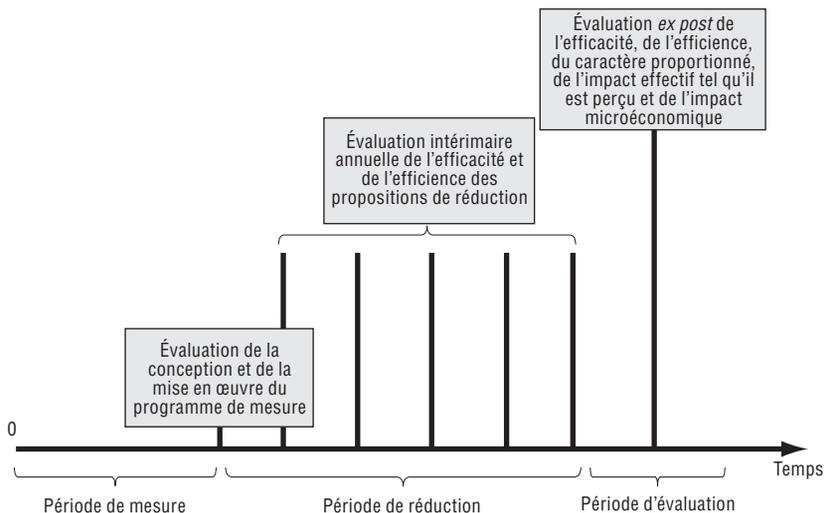
Comme on l'observe immédiatement, les principales phases d'un exercice de mesure et de réduction sont étroitement interdépendantes. La qualité de la mesure, en particulier, influe énormément sur la qualité des propositions de réduction – meilleures sont les informations rassemblées, plus la décision concernant le moment et la façon de réduire les charges sera éclairée et juste. De même, la qualité des propositions de réduction influe sur le résultat final de l'opération de simplification, dans la mesure où des réglementations bien ciblées sont susceptibles d'avoir un impact bénéfique plus important sur les entreprises, les administrations et les citoyens que des réductions mal conçues. Cela vaut également pour l'évaluation de tous les impacts éventuels des mesures de réduction réalisées par le biais d'analyses d'impact : lorsque cela est fait correctement, le résultat du programme de simplification sera probablement plus bénéfique, avec peu ou pas d'impact négatif sous la forme d'un accroissement de coûts autres que les charges administratives, ou d'une diminution des avantages du fait que la législation antérieure a été abrogée ou modifiée (voir ci-dessus la section Efficience : est-ce que nous réduisons également les avantages ?).

Pour résumer, l'opération d'évaluation doit i) être effectuée au moment opportun et ii) avoir un caractère continu. Du fait que le moment opportun dépend de la portée de l'évaluation, nous en concluons que la meilleure façon d'organiser un processus d'évaluation ne consiste pas à se focaliser sur un

moment précis, mais à instituer un *mécanisme continu de suivi et d'évaluation*. Ce processus peut être récapitulé comme suit :

- Après l'achèvement de l'opération de mesure, il conviendrait d'établir un premier rapport d'étape qui contient : i) une évaluation de la façon dont la mesure a été conçue et mise en œuvre ; et ii) des suggestions pour traduire les résultats de la mesure en propositions de réduction concrètes, sur la base d'une évaluation de la précision probable de la mesure.
- Pendant la « période de réduction », qui dure jusqu'à cinq ans dans les programmes fondés sur le Modèle des coûts standards, il devrait y avoir des rapports d'évaluation *interimaires* annuels basés sur des indicateurs précis, visant à évaluer l'efficacité et l'efficacité des propositions de réduction. Ces rapports devraient également contenir des suggestions concernant les moyens d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des propositions de réduction au cours des années suivantes, et d'identifier des domaines dans la base de données des CA qui mériteraient de retenir l'attention des décideurs car ils sont susceptibles de faire l'objet de réductions utiles des formalités administratives.
- Une année après la fin de la période de réduction, il conviendrait de procéder à une évaluation *ex post* de l'efficacité, de l'efficacité, du caractère proportionné, de l'impact effectif tel qu'il est perçu et de l'impact macroéconomique du programme de réduction, sur la base d'indicateurs clairement identifiés, comme indiqué dans la section suivante.

Graphique B.3. Suivi et évaluation des programmes de simplification



Source : Établi par les auteurs.

Qui doit évaluer le programme de réduction ?

Une autre question importante pour définir le contexte pour l'évaluation des programmes de simplification consiste à déterminer qui doit être chargé de l'évaluation. Compte tenu des étapes du contrôle et de l'évaluation exposées ci-dessus, une question naturelle à se poser est celle de savoir si le même organe doit être chargé de toutes les phases du processus d'évaluation. À cet égard, une position commune ne s'est pas encore dégagée dans les pays de l'OCDE, mais on peut formuler les observations suivantes :

- *Lorsqu'il s'agit d'évaluer le caractère proportionné du programme de mesure*, qui comprend l'évaluation des ressources qui ont été utilisées et de la manière dont elles l'ont été, les services d'audit/cours des comptes semble être les organes les mieux adaptés. Ce type d'opérations est réalisé, par exemple, par une Cours d'audit aux Pays-Bas et par le Service national de l'audit au Royaume-Uni.
- *Pour ce qui concerne l'efficacité et l'efficience des propositions de réduction*, les organes les mieux adaptés sont peut-être les unités de réforme de la réglementation chargés de l'assurance qualité et du contrôle du processus d'évaluation de l'impact. On peut aussi envisager de confier à des organes consultatifs *ad hoc* le contrôle de l'activité des pouvoirs publics. Ces organes possèdent les qualifications et les compétences nécessaires pour évaluer quant au fond les propositions de réduction, en particulier lorsque les mesures de réduction font l'objet d'une analyse d'impact approfondie. Ces organes devraient également être chargés de participer à l'évaluation intérimaire annuelle, ou de les réaliser directement.
- *En ce qui concerne l'évaluation finale*, l'organe chargé d'adopter le rapport d'évaluation final devra être de préférence un organe *ad hoc* chargé de contrôler l'activité des administrations publiques. À ce stade final du processus d'évaluation, une étude par un expert extérieur pourrait être envisagée, en particulier pour valider les hypothèses concernant l'impact macroéconomique des propositions de réduction. Enfin, dans certains pays, cette évaluation finale a été effectuée de manière indépendante par des commissions parlementaires (par exemple, en Suisse). Dans le même temps, une étude extérieure (analogue au « contrôle de perception » néerlandais, voir encadré B.3) peut être commanditée pour évaluer le résultat effectif du programme de simplification tel que le perçoivent les destinataires de la réglementation.

Ce qui est exposé ci-dessus ne signifie pas qu'il soit souhaitable de promouvoir une pratique d'évaluation autonome extérieure à l'administration publique et au système des institutions de l'État. Plus la contribution des examens par les pairs extérieurs réalisés par des instituts de recherche, des centres d'étude, des fondations, le secteur privé et les organisations de la

société civile est riche, plus l'évaluation des programmes de réduction des CA est solide et exhaustive. En particulier, la contribution des examens extérieurs par des organisations internationales peut se révéler essentielle pour stimuler la demande pour une amélioration de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes de simplification. Cela suppose de mieux sensibiliser toutes les parties prenantes concernées à l'intérêt qu'il y a à mettre en place des mécanismes pour une fonction d'évaluation holistique.

Un test en plusieurs étapes

L'évaluation d'un programme de simplification est une opération à finalités et à dimensions multiples, qui s'attache à plusieurs des différents aspects de l'opération, se déroule à différents moments et est en principe réalisée avec la contribution de plus d'un groupe d'évaluateurs. On trouvera ci-après une version sommaire du test en quatre étapes qui s'intéresse à des aspects comme le caractère proportionné, l'efficacité, l'efficience, l'impact macroéconomique et l'impact effectif tel qu'il est perçu de l'opération de réduction.

Étape 1 : Critère de proportionnalité

La première étape de l'évaluation devrait se dérouler à la fin de l'opération de mesure, et s'attacher à déterminer si le processus de mesure a été organisé et géré efficacement. Les indicateurs importants à prendre en considération à ce stade sont notamment les suivants :

- Ressources allouées (mois-personnes, et fonds).
- Profil (antécédents) des ressources humaines allouées.
- Mandats et budget du ou des consultant(s) utilisé(s) (le cas échéant).
- Existence d'une unité de gestion centrale.
- Degré d'uniformisation des paramètres mesurés (*par exemple*, barèmes de salaire, listes des obligations d'information et des activités administratives, durée commune d'activités similaires, etc.).
- Utilisation de techniques empiriques (part de la mesure totale).
- Réalisation de contrôles de cohérence périodiques (dans les différents domaines de la législation).
- Rapport sur les coûts et les charges administratives (*c'est-à-dire*, coûts hors activités courantes).
- Rapport sur les charges facteurs d'irritation (qualitatif).
- Prise en compte des coûts autres que les CA (quantitative).
- Prise en compte des coûts pour les administrations publiques.
- Prise en compte des coûts pour les citoyens.

- Rapport sur les solutions possibles pour alléger le fardeau.
- Rapport sur les solutions possibles en matière d'administration électronique.
- Élaboration d'une base de données accessible au public (calculatrice des CA).

Étape 2 : Critère de l'efficacité et de l'efficience

L'étape suivante de l'opération de l'exercice d'évaluation consiste à examiner si les objectifs affichés du programme de simplification ont effectivement été atteints. Il va sans dire que les bonnes questions à poser à ce stade dépendent des objectifs initialement fixés par le gouvernement lors du lancement du programme de réduction.

Conformément à notre analyse dans la section précédente Évaluer l'efficacité, nous considérons que les indicateurs suivants sont très utiles à ce stade :

- Le nombre et le type de procédures qui ont été simplifiées ou supprimées.
- La correspondance entre le résultat de la mesure et le choix des mesures de réduction.
- Le taux d'observation probable des obligations d'information supprimées ou modifiées.
- Le montant estimatif et le type de ressources que les entreprises ont effectivement dégagés à la suite de la réduction des CA.
- S'il y a eu une analyse sérieuse de l'impact des propositions de réduction, qui a pris en considération plusieurs solutions de rechange envisageables.
- Si les propositions de réduction, quoique susceptibles de réduire les CA, risquent également d'accroître d'autres coûts d'observation.
- Si les propositions de réduction, quoique susceptibles de réduire les CA, risquent aussi de réduire encore plus certains avantages.
- Si les propositions de réduction, quoique susceptibles de réduire les CA, risquent aussi d'accroître les coûts de mise en œuvre pour les autorités publiques.
- Si des réductions similaires des charges administratives auraient pu être obtenues également par d'autres moyens (*par exemple*, par le biais d'un guichet unique).

Point important à noter, pour cette phase du processus d'évaluation, il est essentiel que l'évaluateur possède les qualifications et compétences nécessaires pour effectuer une analyse économique des propositions de réduction, et/ou une analyse d'impact *ex ante* de ces propositions.

Étape 3 : Résultat perçu

La troisième phase du processus d'évaluation peut être considérée comme faisant partie de l'écran « efficacité », dans la mesure où elle s'attache à l'impact effectif que les propositions de réduction ont eu sur les acteurs visés – qu'il s'agisse d'entreprises, d'ONG, de citoyens ou d'administrations publiques. La différence avec la phase précédente est que l'étape 2 s'attache à l'impact potentiel des propositions de réduction, tandis que l'étape 3 vise à rassembler auprès des bénéficiaires directs des données sur l'impact effectif que les propositions de réduction ont eu sur eux. Une seconde différence connexe tient à la méthodologie utilisée, qui dans l'étape 3 repose sur le recours à des techniques empiriques – principalement des enquêtes. Les enquêtes sont aussi importantes pour déterminer si la simplification des exigences administratives a débouché sur une rationalisation et une amélioration de l'efficacité des procédures internes et de la gestion des ressources humaines.

Parmi les exemples notables d'enquêtes, on mentionnera :

- l'étude néerlandaise de suivi du ressenti, présentée dans l'encadré B.4 ci-dessus. Cet outil s'appuie sur un questionnaire standard envoyée à un échantillon d'entreprises ;
- le Questionnaire français destiné à un panel d'entreprises, qui a été envoyé à un échantillon d'entreprises et portait sur certaines situations particulières de la vie de l'entreprise, en vue de suivre la perception des améliorations réalisées dans la réduction des formalités administratives au fil du temps ;
- en Nouvelle-Zélande, le Inland Revenue analyse les perceptions des coûts d'observation par le biais de l'Enquête sur les coûts d'observation des dispositions fiscales par les PME. Une enquête a été effectuée en 2004 et une enquête complémentaire réalisée en 2009¹⁹ ; et
- les enquêtes réalisées par le Service national d'audit au Royaume-Uni en 2007, 2008 et 2009. Chaque enquête portait sur un échantillon de 2 000 entreprises pour suivre les perceptions par les entreprises du fardeau de la réglementation²⁰.

Le recours à des enquête de grande ampleur est particulièrement important du fait que les perceptions qu'ont en définitive les entreprises et d'autres destinataires du programme de simplification est ce qui détermine le succès et l'efficacité de l'initiative. Cela est encore plus important pour des projets qui reposent sur le Modèle des coûts standards, en particulier du fait que cette méthodologie repose l'hypothèse de taux d'observation de 100 % pour toutes les obligations d'information : lorsque le taux d'observation effectif est relativement faible pour certaines obligations d'information, la

suppression ou la modification de ces obligations d'information risque d'avoir un impact très limité sur les entreprises concernées.

En outre, comme on l'a relevé dans la section précédente Évaluer l'efficacité :

- Lorsque le programme de simplification englobe les citoyens, les enquêtes sont essentielles pour mesurer la réduction des CA telle qu'elle est perçue : dans certains cas, d'autres indicateurs peuvent être utilisés – *par exemple* les indicateurs de qualité du service comme les retards, les délais de livraison, le temps de réaction aux demandes urgentes, le délai d'attente dans les centres d'appels, etc.), qui doivent être déterminés au cas par cas.
- Lorsque le programme de mesure englobe les administrations publiques, il conviendrait d'utiliser des indicateurs spécifiques pour l'évaluation *ex post*. Ces indicateurs sont notamment des indicateurs sur les ressources allouées à chaque activité visée par le programme de réduction, mais aussi d'autres indicateurs comme le nombre d'inspections, ou le temps nécessaire pour contrôler des activités spécifiques.

Étape 4 : Impact macroéconomique

Cette dernière étape du processus d'évaluation devrait consister à évaluer si le programme de réduction a effectivement débouché sur l'adoption de mesures susceptibles d'accroître la croissance économique et la productivité dans le proche avenir. En conséquence, à ce stade, les évaluateurs devraient rassembler des données supplémentaires, notamment :

- Le montant estimatif et le type de ressources que les entreprises ont effectivement dégagées à la suite de la réduction des CA (étape 2 ci-dessus).
- Le pourcentage estimatif de ces ressources qui a été réaffecté à des activités plus efficaces et plus productives.
- L'entrée accrue de nouvelles entreprises grâce à un environnement plus favorable aux entreprises.
- L'accroissement de la production et/ou la baisse des prix du fait de la productivité plus élevée et de la concurrence accrue sur le marché.
- Données sur la productivité du travail dans les secteurs et activités administratives concernés par les propositions de réduction.
- Données sur les retombées de la R-D du fait de la disponibilité de ressources libérées par le programme de réduction.
- Données sur les effets sur les termes de l'échange dans les secteurs concernés par les propositions de réduction.

Ces indicateurs visent clairement à évaluer la pertinence macroéconomique des mesures de réduction adoptées. L'impact global sur l'environnement des

entreprises peut en outre être mesuré en utilisant des indicateurs descriptifs sur des aspects procéduraux, comme :

- Éléments attestant d'une prise de décision plus rapide et plus simple (grâce à un réaménagement des processus ; la rationalisation de la délivrance de licences et de permis (*par exemple*, par application de la règle « le silence vaut approbation », etc.).
- Transparence accrue de l'activité réglementaire et administrative.
- Mise en œuvre plus harmonieuse de la législation.
- Législation plus durable.
- D'une manière plus générale, si la législation est davantage axée sur le client et/ou sur les objectifs ou est encore fondée sur les procédures.

Conclusions et recommandations

Le présent document répond à la nécessité croissante de renforcer les programmes visant à mesurer et réduire les CA lancés dans de nombreux pays de l'OCDE. Au cours des dernières années, les pays ont lancé et mis en œuvre diverses versions de ces programmes, en y apportant souvent des améliorations méthodologiques et/ou en élargissant leur champ d'application. Aujourd'hui les programmes de réduction des CA vont de calculs et réductions des formalités administratives visant les entreprises engendrées par les obligations d'information découlant de dispositions juridiques à des programmes de portée plus large qui s'étendent au-delà du secteur d'entreprises – par exemple aux citoyens et aux administrations publiques – et vont au-delà de la simple évaluation des charges administratives, pour prendre en compte également d'autres coûts d'observation.

La visibilité élevée et la popularité des programmes de réduction des CA contrastent avec le sentiment qui règne parmi de larges cercles de parties prenantes que les effets réels des programmes de réduction ne sont pas évidents – malgré les ressources considérables investies et la collaboration relativement sans heurts entre les pouvoirs publics et les entreprises. Les questions qui se posent sont celles de savoir si les programmes constituent vraiment une utilisation efficace des ressources et s'il n'y a simplement un transfert de charges du secteur privé au secteur public.

Il est largement admis que la réalisation d'évaluations *ex post* des programmes de réduction des CA mis en œuvre jusqu'à présent constitue un facteur essentiel pour traiter ces questions ainsi que d'autres. Cependant, l'évaluation de ces programmes demeure relativement rare dans les pays de l'OCDE. La plupart des évaluations effectuées portent généralement sur les progrès réalisés dans la réalisation de l'objectif de réduction fixé, et récapitulent les économies totales réalisées sur les CA, qui ont été supprimées. En revanche,

les considérations relatives à l'efficacité des programmes, à la qualité de leur gestion et aux impacts effectifs sur l'économie et la société, bien souvent, ne font pas l'objet d'un examen approfondi.

Le présent document étudie les grands avantages que procure le programme de réduction des CA et formule des avis sur l'élaboration d'un éventuel cadre méthodologique qui pourrait être utilisé pour évaluer les programmes existants et futurs.

À cette fin, le document passe en revue la littérature existante sur l'évaluation des politiques, en mettant particulièrement l'accent sur les caractéristiques spécifiques de l'évaluation des programmes de réduction des CA. Il met en évidence et analyse les principaux avantages attendus et les principaux problèmes liés aux programmes et propose un cadre d'évaluation pour évaluer les impacts d'un programme de réduction des CA. Le cadre s'appuie sur une analyse multicritères et devrait aider les gouvernements nationaux à réaliser une évaluation *ex post* de leurs programmes de réduction des CA.

Les sections qui suivent récapitulent les principales conclusions du rapport et formulent des recommandations dont les auteurs pensent qu'elles aideront les pouvoirs publics à remédier aux principales insuffisances des méthodes actuellement suivies pour évaluer les programmes de réduction des CA et à améliorer la compréhension de leurs implications.

Adopter une approche globale pour l'évaluation

Le rapport invite les évaluateurs à ne pas se borner à évaluer si les objectifs quantitatifs ont été atteints dans les délais fixés. À l'évidence, il s'agit là d'un élément important qui doit être évalué et qui a le mérite d'être souvent une tâche simple. Toutefois, une telle évaluation minimale aurait nécessairement un impact limité pour la compréhension générale des obligations du programme de réduction des CA. En effet, un exercice d'évaluation *ex post* devrait viser à évaluer ces programmes de réduction a procuré des avantages pour les destinataires de la réglementation et pour l'ensemble de la société. Adopter une approche globale pour l'évaluation signifie, à cet égard, que l'évaluation devrait aller au-delà du simple examen des seules mesures de réduction des coûts. Plus précisément :

- *Tous les impacts éventuels sur l'organisation devraient faire partie intégrante de l'analyse, notamment i) une prise de décision plus rapide et plus transparente ; ii) une meilleure mise en œuvre de la législation qui est plus durable ; et iii) une nouvelle culture administrative fondée sur une approche axée sur le client.*
- *Les impacts économiques devraient être un élément essentiel de l'opération d'évaluation.* En conséquence, les évaluateurs devraient envisager de

concevoir et de réaliser une évaluation holistique globale, qui intègre une série de tests d'une importance égale. Ces tests devraient couvrir : i) le critère de proportionnalité (étape 1 dans le document) ; ii) le critère d'efficacité et d'efficience (étape 2) ; iii) une évaluation du résultat perçu (étape 3) ; et iv) une évaluation des impacts macroéconomiques (étape 4).

- Lien entre les mesures de réduction des CA et l'évaluation d'impact *ex ante*.

Une approche globale de l'évaluation devrait également comprendre l'examen des coûts d'opportunité de la réduction d'exigences administratives comme les obligations d'information. Les gains de bien-être public obtenus grâce à la vérification du respect des normes et protocoles par exemple, devraient être pris en compte dans l'évaluation globale des programmes de réduction des CA. En conséquence, les propositions de réduction faisant suite à des mesures de base des CA devraient être examinées soigneusement par le biais d'une analyse d'impact détaillée, afin de s'assurer que les nouvelles mesures n'entraînent pas d'éventuels coûts supplémentaires par rapport aux avantages qu'elles sont susceptibles d'engendrer du fait de la réduction des formalités administratives. Les coûts supplémentaires peuvent consister en des coûts d'observation plus élevés (autres que les charges administratives) pour les entreprises ou les citoyens, des coûts de suivi, de mise en œuvre et d'inspection plus élevés pour les autorités publiques. En outre, les propositions de réduction peuvent avoir un impact négatif sur la société si elles suppriment, à côté des charges administratives, des effets bénéfiques que produisait la mesure législative qui est en voie d'être supprimée ou modifiée.

Dans ce contexte, les propositions de réduction devraient faire l'objet d'une AIR détaillée et proportionnée, qui aille au-delà des charges administratives et s'attache à une analyse coûts-avantages approfondie des nouvelles mesures par rapport au *statu quo*.

Assurer un effort d'évaluation continu faisant intervenir de multiples facteurs

Du fait que la raison d'être et le champ de l'innovation peuvent différer, il conviendrait de ménager une flexibilité suffisante lorsqu'il s'agit de déterminer quand et qui doit effectuer l'évaluation et à quel moment. À cet égard, le rapport recommande les pratiques suivantes :

- *Le processus d'évaluation devrait débuter tôt et se poursuivre tout au long de la durée du programme de réduction.* Comme c'est le cas pour de nombreux instruments de réglementation de qualité, une évaluation *ex post* réussie devrait poser des bonnes questions, au bon moment et dans le bon ordre. Dans le cas des programmes de réduction des CA, cela signifie que l'évaluation de la conception de la mise en œuvre de la phase de mesure

devrait commencer immédiatement à la fin de cette phase ; l'évaluation des mesures de réduction devrait s'appuyer sur des rapports d'étape annuels et un suivi permanent ; et l'évaluation finale de l'impact économique du programme de réduction devrait de préférence intervenir une année après la fin de la période de réduction, pour permettre aux bénéficiaires des mesures de réduction de s'adapter aux modifications adoptées.

- *Des méthodologies différentes devraient être utilisées lors des différentes étapes du processus d'évaluation.* L'évaluation des programmes de réduction des CA implique l'utilisation de plusieurs techniques différentes. En particulier, une analyse coûts-efficacité s'impose lorsqu'il s'agit d'évaluer le caractère proportionné ; une analyse coûts-avantages est nécessaire pour évaluer l'impact des mesures de réduction des CA ; et des enquêtes ou des ateliers spécialisés sont nécessaires pour mesurer l'impact de ces mesures sur le secteur des entreprises tel qu'il est perçu.

Le tableau B.5 (basé sur la figure B.3) récapitule les considérations formulées tout au long du rapport consacré à la question.

Tableau B.5. Assurer un effort d'évaluation continu faisant intervenir de multiples acteurs

Que faut-il évaluer ?	Quand l'évaluation devrait-elle intervenir ?	Qui doit effectuer l'évaluation ?
Conception et mise en œuvre du programme de réduction des CA	À la fin de la mesure	Service d'audit et Cour des comptes
Choix des propositions de réduction, et leur efficacité et efficience	Immédiatement après l'identification des mesures	Unités chargées de la réforme de la réglementation, ou organes consultatifs <i>ad hoc</i>
Efficacité, efficience, caractère proportionné, impact réel et perçu et impact macroéconomique	Quelque temps après la mise en œuvre des mesures	Organe <i>ad hoc</i> , éventuellement groupe d'experts extérieurs

Source : Établi par les auteurs.

Parallèlement, il est souhaitable que des pressions en faveur de l'évaluation émanent également de milieux extérieurs au gouvernement et à l'administration publique. Un programme de réduction des CA évolué est un programme qui bénéficie d'une collaboration constructive et d'un examen de la part des parties prenantes extérieures. Le succès des programmes de réduction des CA, comme toute autre initiative dans le cadre du programme Mieux légiférer, est largement tributaire de l'engagement politique et de la prise de conscience que la réforme est une responsabilité partagée. La création d'une « fonction d'évaluation » multiple et continue est un élément essentiel pour le succès de toute politique de réforme.

Notes

1. Ce document a été rédigé par Lorenzo Allio, analyste des politiques et consultant indépendant (lorenzo.allio@gmail.com) et par Andrea Renda, chargé de recherche de haut niveau au Centre for European Policy Studies à Bruxelles (andrea.renda@ceps.eu).
2. En 2008, 30 pays sur 31 déclaraient avoir mis en place ce type de programme, contre 26 en 2005 et 18 en 1998. La plupart des programmes concernent les charges imposées aux entreprises. Neuf pays seulement mesurent également les charges imposées aux particuliers, et ils ne sont que quatre à mesurer les charges imposées au secteur public (OCDE, 2009b, pp. 81 et suivantes – en anglais uniquement)
3. En conséquence, ce document ne comporte pas d'inventaire des différentes pratiques internationales en matière de réduction de la paperasserie. Le lecteur qui souhaiterait obtenir un inventaire de ce type est invité à se référer à la bibliographie ci-jointe.
4. Ce document a été rédigé dans le contexte de l'initiative de l'OCDE intitulée *Cutting Red Tape II (Éliminer la paperasserie II)* et, à ce titre, pourrait s'inspirer des résultats d'une large consultation auprès des administrations nationales sur la question de la réduction des charges administratives. Dans ce contexte, plusieurs pays ont déclaré que leurs réformes étaient trop récentes pour qu'on puisse envisager sérieusement une évaluation rétrospective. Voir les réponses de la Finlande, de la Slovaquie, de l'Irlande, ainsi que de la Commission européenne. Le gouvernement suédois a annoncé qu'il avait chargé son Agence pour l'analyse de la croissance d'évaluer les effets du programme de réduction des charges administratives en cours. Le projet, qui débutera le 1^{er} janvier 2010 et se poursuivra jusqu'à la fin de l'année, vise à faire le lien entre la réduction des formalités administratives et la croissance économique aussi bien pour les entreprises que pour l'économie dans son ensemble.
5. C'est notamment le cas de la seconde mesure effectuée aux Pays-Bas en 2008 (voir OCDE, 2009a, p. 10).
6. Là encore, c'est ce que l'on observe aux Pays-Bas où une mesure *ad hoc* concernant les particuliers a été mise en place.
7. À cet égard, dans les ouvrages de référence, on parle souvent de « programme » ou de « théories d'intervention ». Les théories d'intervention se définissent comme un modèle de micro-étapes ou d'articulations dans la relation de cause à effet entre le programme et son résultat ultime (Rodgers et al., 2000, p. 10) ; voir également Chen (1990) et Vedung (1997).
8. En l'occurrence, le terme « effet » est utilisé dans son sens général, englobant ainsi différents types de résultats. Il est considéré comme synonyme du terme « impact ».
9. Selon le *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (Commission mixte sur les normes d'évaluation en matière d'éducation – États-Unis), les principales catégories de normes ont trait à « l'utilité », la « faisabilité », la « pertinence » et « l'exactitude ».
10. L'administration publique n'est pas toujours confrontée à ce type de choix. Les évaluations externes peuvent être imposées en vertu de sa charge à une institution d'audit donnée. L'évaluation peut aussi résulter d'une demande spontanée de la société civile.

11. Dans la plupart des pays ayant mesuré les charges administratives au moyen du Modèle des coûts standard, Pays-Bas compris, les charges ont été classées par catégorie, de la façon suivante : « A » pour les charges ayant pour origine la législation communautaire (UE) ou internationale, « B » pour les charges ayant pour origine la législation nationale issue de la transposition d'une règle communautaire ou internationale, et « C » pour les charges dont l'origine est purement nationale. Certains pays (dont le Danemark et le Royaume-Uni) ont utilisé une taxinomie plus complexe, en ventilant les catégories A et B en trois sous-catégories selon que la charge appliquée a pour origine une Directive de l'UE, une réglementation de l'UE ou une autre source de législation internationale (Conventions de l'OIT, par exemple). Voir, entre autres, Boeheim *et al.* (2006).
12. Voir la réponse de la Finlande au questionnaire envoyé dans le cadre de l'initiative *Éliminer la paperasserie II*.
13. Voir le Projet pilote Wifo-CEPS sur les charges administratives tel que conçu par Boeheim, Renda *et al.* (2006), auquel on peut accéder via Internet à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/pilot-study_en.pdf.
14. Données tirées de Boeheim *et al.* (2006).
15. Par exemple, au Royaume-Uni, on a fait appel à un seul consultant pour la mesure principale – on a eu recours à deux consultants distincts pour la mesure dans les domaines de la fiscalité et des services financiers. Toutefois, le principal consultant (PwC) avait reçu un mandat large, qui comprenait l'élaboration d'une « calculatrice des charges administratives » en ligne, qui permet de surfer dans la base de données. Des outils similaires ont été commandités en Allemagne et au niveau de l'UE (non disponibles encore).
16. Voir encadré 11 et encadré 13 dans le Manuel du Modèle des coûts standards, qui présentent des exemples d'obligations d'information et d'activités administratives types. Le Manuel est disponible à www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf.
17. Par exemple, l'évaluation par le Normenkontrollrat comprend trois grandes questions : i) Les coûts administratifs attendus – résultant d'obligations d'information – ont-ils été quantifiés and décrits de manière exhaustive ? ii) Des efforts appropriés ont-ils été entrepris pour étudier des solutions de rechange susceptibles d'entraîner des coûts administratifs moindres ? iii) La solution entraînant les charges administratives les plus faibles retenue entrait-elle dans le champ de l'objectif prévu de la réglementation? Le NKR n'a pas de pouvoir de veto. Ses commentaires sont transmis au Cabinet et ultérieurement – dans le cadre du projet de loi – au Parlement. C'est à ce stade qu'ils sont rendus publics. Voir, *entre autres*, Wegrich, 2009.
18. Au niveau de l'UE, la Commission a créée le 31 Août 2007 le groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives (HLG), présidé par le Dr Edmund Stoiber. Ce Groupe avait un mandat de trois ans. Récemment, le Président Barroso a annoncé son intention de proroger le mandat du Groupe pour une durée supplémentaire de deux ans. Les membres du Groupe comprennent des dirigeants de plusieurs organismes chargés de lutter contre la paperasserie au niveau des États membres, des représentants de l'industrie, des petites et moyennes entreprises (PME) et des organisations de défense de l'environnement et de protection des consommateurs, ayant tous une expérience directe de Mieux légiférer. Le HLG conseille la Commission pour la mise en œuvre du Programme

d'action et formule des recommandations sur les mesures de réduction des charges administratives.

19. Les objectifs étaient les suivants : i) mesurer les coûts d'observation des dispositions fiscales pour les PME en 2009 ; ii) mesurer l'évolution des coûts d'observation pour les PME depuis 2004 ; iii) évaluer l'efficacité de l'alignement de la TSP et de la Taxe provisoire pour rendre la fiscalité plus simple pour les PME. Dans le cadre des enquêtes sur le coût d'observation des dispositions fiscales pour les PME de 2004 et de 2007, il a été demandé aux PME interrogées de noter sur échelle de notation allant de 1 à 7, 7 correspondant à « extrêmement difficile », le degré de difficulté que présentaient pour elles le respect des obligations découlant des divers types de taxes/réglementations. Ces questions sur les degrés de difficulté éprouvés par les PME interrogées s'ajoutent aux questions leur demandant de quantifier, par type de taxe/réglementation, le temps qu'elles consacrent aux différentes activités liées à la fiscalité.
20. Voir, par exemple, l'enquête sur le ressenti des entreprises réalisée en 2009 par le National Audit Office à www.nao.org.uk/publications/0809/complying_with_regulation.aspx.

Bibliographie

- Barlett, R.V. (1994), « Evaluating environmental policy success and failure », in N. Nig, M. Kraft (sous la dir. de), *Environmental Policy in the 1990s: Towards a New Agenda*, 2^e éd., Congressional Quarterly Press, pp. 167-197.
- Boenheim, M., A. Renda et al. (2006), « Pilot Project on Administrative Burdens. Prepared by WiFo and CEPS for the European Commission (DG Enterprise) ». Final Report, at http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/pilot-study_en.pdf.
- Brady, H.E., D. Collier (sous la dir. de) (2004), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Rowman & Littlefield.
- Chattaway, J. et A. Joffe (1998), « Communicating results », in A. Thomas, J. Chattaway, M. Wuyts (sous la dir. de), *Finding Out Fast: Investigative Skills for Policy and Development*, Sage Publishers.
- Chen, H.T. (1990), *Theory-Driven Evaluations*, Sage Publications.
- Deighton-Smith, R. (2007), « Administrative Burden Reduction: Pitfalls and Possibilities », paper presented to the « Reducing the Regulatory Burden: Challenges for Victoria » seminar, Monash university, Centre for Regulatory Studies, 19 juillet 2007.
- Fetterman, D.M., S.J. Kaftarian et A. Wandersman (1996), *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, Sage Publications.
- Forss, K. (1989), « Participatory Evaluation: Questions and Issues », *CEO Occasional Papers*, PNUD, New York.
- Gelauff, G., et A. Lejour (2006), « The new Lisbon Strategy: An Estimation of the Impact of Reaching Five Lisbon Targets », in *Industrial Policy and Economic Reform Papers*, n° 1/2006.
- Harrington, W. et R.D. Morgenstern (2003), *Evaluating Regulatory Impact Analyses*, paper prepared for the OECD project on ex post evaluation of regulatory tools and institutions, OCDE, Paris.

- Löfstedt, R., J. Torriti et F. Boudier (2008), « Key lessons and recommendations », in F. Frick, T. Ernst (sous la dir. de), *International Regulatory Reform Monitor 2008*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, pp. 135-147.
- March, J.C. et J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press.
- OCDE (2004a), « The choice of tools for enhancing policy impact: Evaluation and review », diffusé sous la cote GOV/PGC(2004)4, Paris.
- OCDE (2004b), « Regulatory Performance: Ex post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions », diffusé sous la cote GOV/PGC(2004)29, Paris.
- OCDE (2006), *Éliminer la paperasserie : Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), « Cutting Red Tape II: Draft Analytical Report », GOV/PGC/REG(2009)10, Paris.
- OCDE (2009b), « Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report », disponible sur www.oecd.org/regreform/indicators, Paris.
- Patton, M.Q. (1998), *Utilization-focused Evaluation*, Sage Publishers.
- Patton, M.Q. (2002), *Qualitative Research and Evaluation Methods*, Sage Publishers.
- Radaelli, C.M. (2007), *Cracking Down on Administrative Burdens: Why Business is Not Latching on*, Occasional Paper, Centre for Regulator Governance, Université d'Exeter, 27 juin.
- Rogers, P.J., A. Petrosino, T.A. Hübner et T.A. Hacsí (2000), « Program theory evaluation: Practice, promise, and problems », in P.J. Rogers, T.A. Hacsí, A. Petrosino, T.A. Hübner (sous la dir. de), *Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities, New Directions for Evaluation*, Jossey-Bass, pp.5-13.
- Scriven, M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, 4^e édition, Sage Publications.
- The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1994), *The Program Evaluation Standards*, Sage Publications.
- Thoenig, J.C. (2000), « Evaluation as usable knowledge for public management reforms », in *Evaluation*, vol. 6/2, pp. 217-231.
- UK National Audit Office (NAO) (2008), *The Administrative Burdens Reduction Programme*, Londres.
- Vedung, E. (1997), *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers.
- Wegrich, K. (2009), « The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing Mechanisms of Policy Diffusion », Discussion Paper 52, CARR/LSE, Londres.
- Weiss, C. H. (1998), « Have we learned anything new about the use of evaluation? », in *American Journal of Evaluation*, vol. 19/1, pp. 21-33.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

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

Éliminer la paperasserie

Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ?

PERSPECTIVES AU-DELÀ DE 2010

Les entreprises et les citoyens se plaignent généralement d'un excès de paperasserie. La simplification administrative est un moyen d'améliorer la qualité de la réglementation en réexaminant et en allégeant les formalités réglementaires et administratives. La plupart des pays de l'OCDE y ont prêté une grande attention cette dernière décennie. L'impératif de compétitivité, de productivité et d'esprit d'entreprise, a encore accentué l'urgence de cette amélioration en période de récession.

Jusqu'à aujourd'hui l'action menée pour alléger les charges administratives a essentiellement obéi au souci d'améliorer le rapport coût-efficacité des réglementations administratives, qui font supporter aux administrés des coûts directs et indirects. Un grand nombre de pays achèveront dans quelques années leurs projets en cours. Ils se trouvent aujourd'hui à la croisée des chemins et doivent déterminer comment poursuivre leurs efforts pour qu'ils soient plus efficaces.

Ce rapport se situe dans une perspective d'avenir : il présente différentes options qui s'inscrivent dans les tendances actuelles. Il définit un ensemble d'orientations mettant en lumière les possibilités qui s'offrent et les écueils à éviter lorsqu'il s'agit de concevoir, d'exécuter et d'évaluer un programme de simplification administrative.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010*, Éliminer la paperasserie, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264089778-fr>

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