

Éliminer la paperasserie : des stratégies nationales

**Comment simplifier
les formalités
administratives ?**

**Pourquoi les
objectifs quantitatifs
se généralisent-ils ?**

**Quels sont les
instruments utiles ?**

**Comment trouver
la meilleure façon
de simplifier
les formalités
administratives ?**

**Qui est chargé
de simplifier
les formalités
administratives ?**

Et ensuite ?

**Pour plus
d'informations**

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Simplifier les formalités administratives est un objectif prioritaire des autorités publiques. Les entreprises et les citoyens se plaignent de devoir passer beaucoup de temps et consacrer des ressources non négligeables à des tâches telles que remplir des formulaires, demander des autorisations et des licences, communiquer des informations sur l'entreprise, notifier des changements, etc.

Les formalités administratives sont coûteuses, non seulement en temps et en argent consacrés à remplir des formulaires, mais aussi du fait de la réduction de la productivité et de l'innovation qu'elles entraînent dans les entreprises. Elles sont particulièrement lourdes à gérer pour les petites entreprises et peuvent même décourager la création d'entreprise. Ces effets sont plus coûteux encore sur des marchés mondiaux, où l'efficacité de l'environnement réglementaire et administratif intérieur peut affecter la compétitivité des entreprises.

Ces dernières années, les autorités publiques ont essayé de simplifier les formalités administratives par un effort d'efficacité de la réglementation et l'allègement des charges administratives dans de nombreux domaines d'activité. Cependant, de nouvelles préoccupations apparaissent aujourd'hui.

L'attention s'est portée sur l'élimination des obstacles aux échanges, à l'investissement et à l'entrepreneuriat. De nombreux pays en développement donnent la priorité à la simplification des formalités administratives. Le rapport annuel de la Banque mondiale *Doing Business (La pratique des affaires)*, qui porte sur près de 200 pays, cite les charges administratives comme un facteur clé de la compétitivité. La simplification des formalités administratives n'est que l'un des éléments d'une série de mesures destinées à renforcer les performances et la productivité, et ne saurait donc être traitée comme une question autonome.

De toute évidence, un gel de la réglementation est inenvisageable. La solution consiste à adopter de rigoureux programmes de qualité de la réglementation, afin de créer une réglementation qui réponde à des normes qualitatives. Les travaux antérieurs de l'OCDE sur la simplification administrative ont porté essentiellement sur les instruments que les autorités pourraient utiliser pour réduire les charges administratives, mais les pouvoirs publics se tournent aujourd'hui vers des programmes plus complets pour alléger ces charges et mesurer leurs progrès sur cette voie. Cette *Synthèse* examine les progrès réalisés à ce jour et les mesures que les autorités pourraient encore prendre pour simplifier l'administration et en assurer l'efficacité au profit de toutes les parties prenantes. ■

Comment simplifier les formalités administratives ?

Dans leur effort pour simplifier les formalités administratives, les autorités publiques n'ont pas suivi la même voie, ce à quoi il fallait s'attendre étant donné la diversité des systèmes administratifs, des priorités et des progrès réalisés dans la réduction des charges administratives qu'impose la politique réglementaire. Cependant, on peut dégager un certain nombre de tendances générales de l'élaboration des politiques de simplification administrative et de réduction des charges administratives dans une vingtaine de pays de l'OCDE.

Nombre d'autorités inscrivent aujourd'hui les programmes de simplification des formalités administratives dans l'organisation générale de leur effort de qualité de la réglementation. Auparavant, la simplification administrative était souvent menée cas par cas ou de manière sectorielle. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la stratégie de réduction des charges tend aujourd'hui à mobiliser l'ensemble des administrations. D'où l'innovation la plus importante de ces dernières années : une rupture avec le passé.

Les stratégies de simplification de la réglementation sont axées sur deux aspects : l'examen des charges administratives qu'ajouteraient de nouveaux textes avant qu'ils ne soient appliqués, et la réforme des textes en vigueur les plus pesants.

La majorité des pays privilégient encore la révision de la réglementation en vigueur par rapport à leur réforme, mais la tendance est à l'examen des nouveaux textes législatifs ou réglementaires avant qu'ils ne soient mis en application pour essayer de réduire le plus possible toute charge administrative supplémentaire. C'est essentiellement le rôle de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), démarche qui vise à déterminer les effets probables d'une réglementation avant qu'elle ne soit appliquée.

L'objectif central de l'AIR n'est pas expressément la réduction des charges administratives, mais elle y contribue en endiguant le flot des nouveaux textes pesants. L'AIR permet de s'assurer que les projets de réglementation ou les dispositions réglementaires en vigueur sont soumis à une analyse transparente, publique et rigoureuse, qui doit déterminer si elles sont des mesures proportionnées pour atteindre les objectifs de la réglementation. Elle remplit donc une fonction de contrôle en rationalisant le choix des autorités publiques dans de bonnes conditions de transparence. De plus, l'AIR est souvent soumise à un examen central ou à l'approbation d'institutions spécialisées.

L'une des limites de cet effort en amont de l'action réglementaire tient à ce que le poids prévu de la réglementation diffère parfois des charges qu'elle impose en réalité. Face à ce problème, une solution consiste à mettre en œuvre un examen automatique qui permet de réviser la réglementation après application pour s'assurer que ses effets sont conformes aux prévisions. On peut ainsi confronter les résultats de la réglementation aux hypothèses initiales.

Certains pays ont aussi adopté des procédures spéciales pour évaluer en particulier l'impact de la réglementation sur les petites et moyennes entreprises, y compris les substituts à la réglementation qui permettraient d'atteindre les objectifs annoncés tout en réduisant au minimum leurs effets sur les petites entreprises. D'autres méthodes passent par la mise en place de mécanismes de consultation bien précis pour s'assurer que le point de vue des petites entreprises est suffisamment représenté. ■

Pourquoi les objectifs quantitatifs se généralisent-ils ?

La mesure du poids des mécanismes réglementaires a, elle aussi, pris une place importante dans les programmes de réduction des charges de nombreux pays. En général, l'effort de mesure (puis les programmes de réduction des charges) vise d'abord les entreprises, et souvent, en particulier, les petites et moyennes entreprises, mais on observe aussi une tendance à mesurer et à réduire les charges imposées à d'autres agents, notamment les particuliers et le secteur privé non marchand.

Le perfectionnement des techniques de mesure varie selon les pays, mais la tendance est nettement à l'adoption de techniques plus élaborées et plus précises qui permettent un examen approfondi de l'origine des charges administratives. En 2005, 19 des 22 pays participants avaient mis en œuvre un programme gouvernemental pour réduire les charges administratives ; quatorze avaient défini une méthode de mesure des charges et neuf avaient fixé des objectifs quantitatifs de réduction. Les cibles précises assorties d'un délai devraient se généraliser.

Dans de nombreux cas, les systèmes de mesure se fondent sur le modèle du coût standard (MCS) élaboré aux Pays-Bas, qui a été appliqué ou adapté par un certain nombre d'autres pays. Le MCS décompose la législation en « obligations déclaratives » élémentaires pour mesurer la charge qu'une seule de ces obligations impose aux entreprises. L'intérêt de ce modèle tient non seulement au degré de détail de la mesure des coûts administratifs, mais aussi à la possibilité de comparer les résultats obtenus dans les différents secteurs de l'action des pouvoirs publics. De plus, le modèle permet aux autorités publiques de fixer des objectifs quantitatifs de réduction des charges et de mesurer le rythme de réalisation de ces objectifs.

En 2003, certains pays d'Europe ont formé un réseau non institutionnalisé (le Réseau MCS) qui s'est engagé à utiliser la même méthode pour mesurer les charges administratives. Ce réseau réunit l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, le Royaume-Uni, la Norvège, la Suède, le Danemark, la Belgique, la Belgique (Flandre), les Pays-Bas, la France, la Hongrie, l'Italie, la République tchèque, la Pologne et l'Estonie. ■

Quels sont les instruments utiles ?

Les autorités publiques peuvent faire appel à certains instruments pour simplifier les formalités administratives et s'assurer que leurs demandes de renseignements et leurs normes réglementaires sont conçues pour réduire au minimum le temps et les ressources que les assujettis à la réglementation doivent y consacrer pour les respecter. Non seulement ces instruments ou mécanismes aident les autorités publiques à vérifier qu'elles peuvent atteindre leur objectif de simplification des formalités administratives ; ils contribuent aussi à la transparence et au contrôle de la réglementation administrative.

Les instruments essentiels de la simplification administrative, par exemple les guichets uniques et la réorganisation des procédures, sont restés efficaces et servent encore dans les pays de l'OCDE. Les guichets uniques sont des endroits où les entreprises et les citoyens peuvent trouver tous les éléments de réponse à leurs préoccupations, ou des endroits où différentes opérations peuvent être traitées, par exemple un dossier de demande. La réorganisation des procédures, comme son nom l'indique, évoque la simplification d'une procédure

administrative, par exemple une demande d'autorisation, et sert principalement à réduire les charges administratives des entreprises.

Ce qui marque un changement, ces dernières années, c'est l'utilisation croissante de la technologie pour simplifier les formalités administratives. Ainsi, les guichets uniques, que ce soit pour remplir un formulaire fiscal ou pour demander un permis d'affaire, proposent de plus en plus leurs services en ligne et non pas dans un bureau. Il en résulte des problèmes de coordination entre ministères et organismes publics. À l'avenir, les services d'administration électronique seront sans doute de plus en plus associés pour offrir un point d'accès à « l'ensemble des administrations ».

Nombre des instruments et programmes élaborés dans les pays de l'OCDE se sont concentrés sur la réduction des charges administratives imposées par les autorités centrales. Or, la tendance est à s'intéresser aussi, et de plus en plus, aux charges qu'imposent les collectivités publiques subordonnées et à adapter les instruments de simplification déjà élaborés et essayés au niveau national pour les appliquer aussi aux autres niveaux d'administration.

Toutefois, l'attention ne se porte pas exclusivement sur l'exploitation des moyens électroniques pour atteindre les objectifs de réduction des charges. La réorganisation des procédures, notamment la simplification des procédures d'autorisation, reste une composante essentielle de la réduction des charges administratives dans les pays membres, et il s'agit du contenu des formulaires à remplir, plutôt que de leur présentation, sous forme de papiers dans un bureau ou sur Internet. Là encore, l'accent est souvent mis sur les autorités centrales ; davantage pourrait être fait pour réduire les charges qu'imposent les autres collectivités publiques.

Encadré.

POINTS ESSENTIELS POUR SIMPLIFIER LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES

- La réduction des charges administratives doit faire partie de l'élaboration d'une législation de qualité. Cet objectif contribue aussi à renforcer le sens des responsabilités et du service dans la pratique administrative.
- Principales orientations de la politique suivie :
 - ❖ L'effort se porte en général sur les charges imposées aux entreprises (notamment les petites et moyennes entreprises), mais celles qui pèsent sur les particuliers et à d'autres membres de la collectivité font l'objet d'une attention croissante.
 - ❖ La réduction des charges passe de plus en plus par leur évaluation quantitative et l'application de méthodes fondées sur des observations factuelles – et les techniques sont de plus en plus évoluées et précises. Des mesures servent à déterminer l'origine des charges.
- Pour ce qui est des instruments de simplification administrative, la tendance est à l'utilisation croissante des plates-formes de diffusion électronique et sur Internet à l'appui des instruments traditionnels comme les guichets uniques.
- La réduction du nombre des licences – en particulier des licences professionnelles – reste un instrument essentiel, utilisé dans de nombreux pays pour réduire les charges administratives.

Autre objectif essentiel : faciliter le respect de la réglementation. Parmi les innovations dans ce domaine, il faut citer l'adoption de stratégies fondées sur le risque pour pouvoir définir les entreprises à faible risque, ce qui évite des contrôles inutiles ou des demandes de données superflues ; ou la modification de certains seuils, par exemple le chiffre d'affaires à partir duquel une entreprise doit se faire immatriculer pour la TVA, pour réduire les charges qui pèsent sur les petites et moyennes entreprises. Autres mesures relevées : mieux conseiller les entreprises sur les moyens de réduire les charges administratives au minimum ; et veiller à ce que les mesures législatives et réglementaires nouvelles fassent l'objet d'une information suffisante avant leur entrée en vigueur. ■

Comment trouver la meilleure façon de simplifier les formalités administratives ?

Les pays de l'OCDE ont choisi dans un large éventail d'instruments et de stratégies pour réduire les charges administratives, en fonction de l'histoire et de la culture nationales, ainsi que de l'objectif principal que visent les autorités en simplifiant les formalités administratives. On peut toutefois dresser une liste des instruments « de meilleure pratique » qui ont été jugés utiles par la plupart des autorités publiques dans leur lutte contre les charges administratives :

- la mesure des charges que pourraient imposer une réglementation nouvelle avant qu'elle n'entre en vigueur et l'exploitation de cette information pour déterminer leur origine (toutefois, il existe différentes méthodes de mesure) ;
- les informations sur l'ampleur des charges administratives estimées sont de plus en plus intégrées à l'analyse d'impact de la réglementation avant la mise en application d'une nouvelle réglementation ;
- des objectifs de réduction des charges sont fixés et utilisés pour promouvoir la simplification en premier lieu et pour assurer le suivi des progrès et entretenir la dynamique afin qu'il soit procédé à de nouvelles simplifications et de nouvelles réductions des charges ;

Encadré. (suite)

POINTS ESSENTIELS POUR SIMPLIFIER LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES

- Le cadre institutionnel et l'organisation de la simplification administrative n'ont pas donné lieu à autant d'innovations. Toutefois, dans la logique de la tendance générale à inscrire la simplification administrative dans le dispositif général pour la qualité de la réglementation, la tendance est à confier cette simplification à l'organe chargé de la qualité de la réglementation en général.
- Pour les entreprises, les charges administratives sont inhérentes à la réglementation. La tâche qui attend les autorités publiques, c'est de faire connaître les résultats des efforts qu'elles déploient pour simplifier les formalités administratives, qui parfois ne représentent qu'une fraction du coût total du respect des règles.
- Les tendances et l'évolution exposées dans ce rapport soulèvent des questions essentielles pour l'élaboration des programmes de simplification administrative :
 - ❖ Combien de temps faut-il pour produire des résultats ? Quels objectifs peut-on raisonnablement atteindre ?
 - ❖ Comment les autorités publiques évalueront-elles les ressources nécessaires et les répartiront-elles entre les programmes de simplification administrative et les objectifs généraux de qualité de la réglementation ?
 - ❖ Comment généraliser les efforts de simplification aux autres niveaux d'administration, à la régulation des autorités publiques par les autorités publiques ?

- le contrôle politique des mesures qui imposent des charges très lourdes ;
- la codification reste un instrument de simplification important (regroupement des textes applicables à un domaine d'action particulier en une seule réglementation) ;
- la technologie de l'information est un important outil de réduction des charges, en permettant par exemple, le partage des données et la simplification des procédures d'octroi des licences ; et
- les résultats doivent être communiqués. Mesurer peut contribuer à montrer que des progrès ont été réalisés. ■

Qui est chargé de simplifier les formalités administratives ?

Une fois que les autorités publiques ont décidé de simplifier les formalités administratives, quelqu'un doit être chargé de mener à bien les activités visant à réduire les charges administratives. Quatre grands modèles d'organisation sont appliqués à cet effet dans les pays de l'OCDE.

Les *organismes à vocation unique* promeuvent un aspect particulier de la simplification, par exemple, la clarté de la rédaction ou la réduction des charges administratives en faveur de catégories ou de secteurs précis. Les *Agences de simplification administrative* œuvrent pour la simplification globalement, en faveur des entreprises, des particuliers et du secteur public, et non pas en privilégiant un instrument particulier. Pour les *Agences de réforme de la réglementation*, la simplification des formalités s'inscrit dans leur effort de qualité de la réglementation. Les *Commissions externes* sont des organes créés par les pouvoirs publics pour simplifier les formalités administratives et où siègent habituellement en majorité des représentants extérieurs à l'administration, par exemple des universitaires et des organisations représentatives des entreprises.

Aucun modèle ne convient à tous les pays : le choix de la structure institutionnelle dépendra de l'organisation politique et juridique de chaque pays, ainsi que des objectifs et priorités gouvernementales. Cependant, les tendances observées ces dernières années montrent l'évolution de la situation.

- L'agence ou l'organisme responsables de la qualité de la réglementation en général sont de plus en plus souvent chargés aussi de simplifier les formalités administratives, ce qui comprend souvent la mission de veiller à la qualité de l'analyse d'impact de la réglementation effectuée par les ministères et les autorités de régulation.
- Les comités et groupes de travail extérieurs, permanents et *ad hoc*, contribuent beaucoup à entretenir la dynamique de la simplification administrative. Ces organes témoignent de l'important soutien politique accordé aux efforts de simplification dans de nombreux pays et sont souvent capables de formuler des propositions et des recommandations concrètes dans un délai relativement court.
- Les questions de coordination des différents niveaux d'administration, à l'échelle nationale, et des différents pays, au niveau de l'Union européenne, gagnent en importance. Cette évolution souligne la nécessité de la simplification administrative (et de la qualité de la réglementation) dans l'ensemble des collectivités publiques. ■

Et ensuite ?

Dans de nombreux pays, les programmes de simplification administrative et de réduction des charges continueront très probablement à s'inscrire davantage dans le dispositif général pour la qualité de la réglementation. Cela permet de penser que l'élaboration des programmes de simplification administrative pourrait à l'avenir suivre l'une ou l'autre des deux orientations suivantes :

- La simplification administrative sera plus rarement considérée comme un objectif autonome et deviendra au contraire l'un des objectifs du programme général d'amélioration de la qualité de la réglementation.
- La simplification administrative deviendra tout simplement synonyme de qualité de la réglementation. On serait de plus en plus amené à considérer qu'une réglementation de qualité est celle qui réduit les charges administratives au minimum.

Ces deux orientations soulèvent des difficultés et des questions auxquelles les autorités devront répondre. La principale difficulté sera de trouver et de réaliser l'équilibre nécessaire entre la simplification et les autres aspects de l'amélioration de la qualité de la réglementation. Cette question est importante parce que les autorités doivent affecter des ressources (financières, humaines et politiques) aux différents programmes. Le risque est que la simplification administrative détourne l'énergie d'autres réformes, parfois plus fondamentales, plus bénéfiques encore du point de vue économique et social. Les programmes de simplification administrative ne sauraient remplacer un programme rigoureux de qualité de la réglementation. Combien de ressources faut-il affecter à l'analyse d'impact de la réglementation pour éviter dès le départ l'application d'une réglementation pesante ? D'un autre côté, combien de ressources faut-il affecter à la réduction des charges qu'impose l'ensemble des textes en vigueur ?

Depuis quelque temps, les autorités arrêtent de tels choix en fonction de leurs objectifs et de leurs priorités nationales. Cependant, la question de la répartition des ressources entre la simplification et la qualité de la réglementation devrait gagner en importance, parce que nombre des tendances exposées ici – notamment le perfectionnement des techniques de mesure, les consultations élargies et l'utilisation de plateformes de diffusion électronique – laissent prévoir que les programmes de simplification administrative consommeront davantage de ressources à l'avenir.

Les autorités publiques doivent aussi étudier les moyens d'associer les collectivités territoriales à l'effort de simplification administrative et de qualité de la réglementation. Les programmes de simplification administrative ont principalement porté sur la réglementation émanant des autorités centrales. Or, les autres niveaux d'administration peuvent être à l'origine de charges et d'obligations administratives non négligeables pour les entreprises et les particuliers. Faire connaître les mesures prises et leurs résultats est une tâche primordiale : la compréhension et l'adhésion du public sont essentielles étant donné que la dynamique du changement vient souvent de l'extérieur et non pas de l'intérieur de l'administration. ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations sur les travaux que l'OCDE consacre à la simplification des formalités administratives et à d'autres aspects de la réforme réglementaire, veuillez prendre contact avec Flemming Norling Olsen, mél : flemming.olsen@oecd.org, tél. : +33 1 45 24 18 68.

Références

OCDE (Paris, 2002), **Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation**, ISBN 92-64-29893-2, prix 48 €, 216 pages.

OCDE (Paris, 2003), **Éliminer la paperasserie : la simplification administrative dans les pays de l'OCDE**, ISBN 92-64-10069-5, prix 69 €, 292 pages.

OCDE (Paris, 2006), **Éliminer la paperasserie : des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives**, ISBN 92-64-02978-8, prix 30 €, 108 pages, à paraître en français en 2007.

OCDE (Paris, 2005), **Études de l'OCDE sur l'administration électronique : vers une meilleure administration**, ISBN 92-64-01833-6, prix 35 €, 206 pages, à paraître en français en 2007.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.