



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/C.II/2
25 mars 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission de l'investissement, des entreprises
et du développement

Première session
Genève, 4-8 mai 2009
Point 4 de l'ordre du jour provisoire
Création d'un environnement propice au renforcement
des capacités productives

**LIBÉRER LES CAPACITÉS PRODUCTIVES ET STIMULER
LE DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES PAR UNE PLUS
GRANDE TRANSPARENCE, LA SIMPLIFICATION ET
L'AUTOMATISATION DES PROCÉDURES
ADMINISTRATIVES***

Résumé

Des procédures administratives sont nécessaires pour mettre en œuvre les politiques publiques. Il s'agit pour les gouvernements de veiller à ce qu'elles soient appliquées et respectées, aussi efficacement que possible et à un faible coût.

L'efficacité administrative peut libérer les capacités productives et stimuler le développement des entreprises. Réduire le coût administratif des transactions commerciales et économiques allège les contraintes pesant sur l'économie et épargne des ressources qu'il est plus profitable de consacrer à des activités créatrices de revenus; en outre, cela peut amener dans l'économie structurée bon nombre de candidats à la création d'entreprises ou d'entrepreneurs du secteur non structuré. L'efficacité administrative est aussi un aspect important de la bonne gouvernance: des règles et des procédures transparentes et simples contribuent mécaniquement à une réduction des fautes imputables à l'administration.

La transparence, la simplification et l'automatisation des procédures administratives sont une priorité dans la plupart des pays. Il n'y a pas de recette simple, mais on peut tirer des enseignements des bonnes pratiques et des politiques sous-jacentes appliquées dans les pays administrativement efficaces, et ainsi accélérer la modernisation des États et stimuler les revenus, l'emploi et la croissance. Les stratégies appliquées et les outils utilisés par les réformateurs les plus efficaces s'inspirent de quelques principes, dont certains supposent de revoir les critères traditionnels de l'administration publique. Ils doivent être soutenus par un environnement institutionnel approprié et par des politiques réglementaires de qualité.

* Le présent document a été soumis à la date indiquée ci-dessus en raison de retards survenus dans la procédure de traitement de la documentation.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	4
II. L'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE, UNE PRIORITÉ DANS LA PLUPART DES PAYS	5
A. Qu'est-ce que l'efficacité administrative.....	5
B. Contribution de l'efficacité administrative au développement en période de ralentissement économique	7
III. LE CADRE DIRECTEUR DE L'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE	10
A. Principes directeurs.....	10
B. Mise en place de structures appropriées	14
C. Politique réglementaire	16
IV. BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE	17
A. Bonnes pratiques concernant la création d'entreprises.....	18
B. Bonnes pratiques concernant les guichets uniques.....	20
V. MESURER L'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE: SYSTÈMES ET CRITÈRES.....	24

I. INTRODUCTION

1. Les travaux de la CNUCED dans le domaine de l'efficacité administrative font suite aux recommandations de l'Accord d'Accra, où la CNUCED a été priée de «renforcer ses activités de recherche et d'analyse, d'assistance technique et de formation de consensus afin de stimuler le développement des entreprises et la facilitation du commerce» (par. 154), et «[d']aider les pays en développement, notamment en renforçant leurs capacités techniques, à améliorer leurs pratiques d'administration en ligne afin d'accroître la transparence et la simplification des procédures gouvernementales dans des domaines tels que l'investissement, la création d'entreprises et le développement des entreprises» (par. 155).

2. Le développement des entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), est une priorité dans la plupart des États membres. Des mesures sont prises pour faciliter l'accès des entreprises aux ressources financières (crédit, garanties, fonds d'investissement, investissements étrangers), à la connaissance (formation, diffusion et échange de technologies) et aux contacts commerciaux (établissement de liens interentreprises, promotion de l'activité économique, commerce électronique). Outre ces mesures incitatives, les gouvernements peuvent aussi s'efforcer d'alléger les contraintes imposées aux entreprises grâce à deux grandes catégories de mesures, à savoir en agissant dans le cadre de la politique fiscale et en aidant les entreprises à se conformer aux règles administratives. C'est dans la deuxième catégorie que s'inscrit l'efficacité administrative, dont l'objectif est de rendre les procédures administratives moins complexes, moins longues et moins coûteuses pour les entreprises.

3. Des procédures administratives transparentes, rapides et efficaces sont un élément essentiel d'un environnement propice au développement du secteur privé, ainsi que d'une bonne gouvernance et d'un état de droit plus affirmés. Il est important, notamment dans un contexte de ralentissement de l'économie mondiale, de supprimer les charges et les freins inutiles qui pèsent sur l'activité des entreprises, et de promouvoir l'application de solutions existantes et abordables pour réduire les obstacles administratifs et améliorer l'efficacité administrative.

4. Certains pays, dont beaucoup sont des pays en développement, ont conçu et mis en œuvre de bonnes solutions, en instaurant des procédures administratives rapides et transparentes pour la création d'entreprises, l'enregistrement des titres de propriété, le paiement des impôts et l'obtention d'autorisations, de permis de travail et de visas. Les lois, les procédures, les modes d'organisation et les outils d'administration en ligne qui ont fait leurs preuves dans un pays peuvent être utiles à d'autres pays qui rencontrent les mêmes problèmes. La coopération internationale pour le partage et la diffusion des solutions d'efficacité administrative pourrait sensiblement accélérer le rythme et réduire le coût des réformes administratives dans les pays en développement, libérer les capacités productives et stimuler le développement des entreprises.

5. La séance informelle consacrée à l'efficacité administrative vise à encourager l'échange de bonnes pratiques et de mesures entre les États membres de la CNUCED dans les domaines de la transparence, de la simplification et de l'automatisation des procédures administratives liées au secteur des entreprises.

6. L'ensemble des éléments, des pratiques et des politiques exposés dans la présente note ont été rassemblés soit dans le cadre des activités d'analyse ou des activités d'assistance technique

sur le terrain de la CNUCED dans le domaine de l'efficacité administrative¹, soit à partir des publications de spécialistes de la réglementation et de la transparence du secteur des entreprises ainsi que de la simplification et de l'automatisation des procédures administratives auprès des organisations, organismes et programmes suivants: programme «Doing Business» et programme du Service consultatif pour les investissements étrangers de la Société financière internationale (SFI)/Banque mondiale, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Réseau d'information en ligne de l'ONU sur l'administration et les finances publiques, Institut international pour la technologie des logiciels de l'Université des Nations Unies (UNU-ITL) et Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR).

II. L'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE, UNE PRIORITÉ DANS LA PLUPART DES PAYS

A. Qu'est-ce que l'efficacité administrative?

7. L'efficacité administrative est définie dans la présente note comme la capacité des administrations publiques d'être efficaces à faible coût, afin que les entreprises puissent se conformer aux règles nationales.

8. L'efficacité administrative sera considérée du point de vue des règles qui s'appliquent au début de l'activité (création d'entreprises, acquisition de capital, enregistrement des droits de propriété et obtention de visas d'affaires), pendant l'activité (permis d'exploitation, recrutement de personnel, permis de travail, travaux de construction, raccordement aux services publics de base, paiement des impôts et des charges sociales) et en fin d'activité (cessation d'activité, faillite).

9. Les procédures administratives sont un outil nécessaire pour mettre en œuvre les politiques publiques et la réglementation correspondante. Elles ne sont pas considérées comme une charge pour les agents économiques, alors que plus la réglementation est complexe et exige d'être bien informé, plus elles imposent en pratique de lourdes formalités à l'utilisateur.

10. Pour être correctement appliquées, les règles doivent être connues et, autant que possible, simples à observer. L'efficacité administrative consiste donc à rendre les procédures transparentes et simples. Les technologies de l'information et de la communication (administration en ligne) peuvent faciliter les procédures administratives.

Transparence des règles

11. L'expression *réglementation* ou *cadre réglementaire* désigne non seulement les lois et autres textes juridiques, mais aussi toutes les formalités connexes, autrement dit l'ensemble du processus auquel il faut se soumettre pour se conformer à la règle. La transparence exige donc

¹ Le système de réglementation en ligne de la CNUCED est un logiciel d'administration publique clefs en mains qui permet aux gouvernements de présenter les procédures administratives en ligne. Les États membres qui bénéficient actuellement de ce programme sont la Colombie, El Salvador, l'Éthiopie, le Guatemala, le Mali, le Maroc, le Nicaragua, la Fédération de Russie (Moscou) et le Viet Nam.

que toute l'information pertinente soit accessible. «Il est essentiel de rendre accessibles à tous les opérateurs intéressés les renseignements pertinents pour leur permettre de prendre des décisions en matière d'investissement. Il est tout aussi important de fournir des renseignements tant sur les règles quant au fond que sur les procédures (c'est-à-dire sur la façon dont ces règles sont appliquées). La notion de transparence est étroitement liée au principe d'équité ainsi qu'à l'efficacité économique et à la sécurité juridique. Dans le domaine du commerce et des investissements internationaux, l'obligation juridique de transparence imposée aux pays d'accueil signifie, en termes généraux, l'obligation de rendre accessibles les "règles du jeu" en vigueur sur leur territoire. Par "règles du jeu", il faut entendre les lois et réglementations pertinentes ainsi que les règles procédurales et les formalités concernant l'investissement.»².

Simplification des procédures

12. Du point de vue de l'utilisateur, une procédure est une série d'actes que l'on doit accomplir pour atteindre un but déterminé (par exemple, enregistrer une entreprise ou des biens, obtenir une autorisation). Souvent, cela suppose une attente pour s'entretenir avec différents agents de l'administration dans différents services; il faut aussi présenter des demandes et des documents, et soit attendre, soit revenir plus tard pour les faire tamponner ou valider, ou obtenir de nouveaux documents. Une seule procédure peut faire intervenir un grand nombre de démarches, de rendez-vous avec différents fonctionnaires dans différents services, de formulaires et de documents à présenter, de files d'attente et de retards susceptibles de se produire à chaque étape.

13. Or, le point de vue des administrations est différent. Celles-ci ont rarement une vision d'ensemble du processus imposé à l'utilisateur, puisque les différents services administratifs s'occupent en général de parties distinctes de la procédure. Chaque service ne connaît que la partie dont il est chargé et a tendance à considérer que les démarches qui relèvent de sa responsabilité, si elles peuvent être améliorées, ne sont pas particulièrement complexes ou exigeantes pour l'utilisateur. La complexité vient en fait de l'accumulation des démarches, des contraintes qu'elles imposent et du temps qu'elles demandent – sans même parler de la difficulté à déterminer quelles sont les démarches à accomplir, et dans quel ordre.

14. Simplifier les procédures consiste à considérer l'ensemble du processus du point de vue de l'utilisateur et à travailler avec tous les services administratifs concernés pour réduire le nombre de personnes à consulter, de lieux où il faut se rendre et de demandes à effectuer pour présenter ou obtenir des documents, et du même coup réduire les files d'attente et les retards.

Automatisation des procédures: l'administration en ligne

15. Par administration en ligne, on entend l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) par des administrations publiques pour proposer des renseignements et des services en ligne aux usagers ou améliorer leurs processus internes. Internet peut être un moyen important pour les gouvernements de proposer aux entreprises des services plus coordonnés, plus accessibles, plus complémentaires et plus fiables.

² Organisation mondiale du commerce, communication de la Communauté européenne et de ses États membres, WT/WGTI/W/110/2002.

16. De tels objectifs vont souvent de pair avec une volonté de simplification administrative. Une grande partie des activités relevant de l'administration en ligne procède en effet d'une stratégie de simplification administrative. Les politiques de simplification administrative font de plus en plus souvent partie intégrante des projets d'administration en ligne. Les systèmes d'administration en ligne permettent une simplification administrative principalement en améliorant l'accès à l'information et aux services et en créant des services gouvernementaux plus intégrés.

Efficacité administrative et notions associées

17. L'efficacité administrative est un aspect important de la bonne gouvernance. Des règles et des procédures transparentes et simples contribuent mécaniquement à une réduction des fautes imputables à l'administration. Pour être correctement appliquée, la règle doit être connue de ceux qui l'appliquent, et aussi de ceux à qui elle s'applique. Si les utilisateurs d'un service public connaissent les règles, ils peuvent plus facilement voir si une règle n'a pas été appliquée, et protester. Inversement, un fonctionnaire pourra d'autant moins facilement imposer des exigences injustifiées à un utilisateur que l'un et l'autre sauront que c'est illégal.

18. L'efficacité administrative concerne l'aspect fonctionnel du cadre réglementaire: son but est que les textes soient facilement accessibles et compréhensibles, et que les formalités prévues soient faciles à effectuer. Toutefois, le fond de la réglementation – c'est-à-dire la décision que prend un pays d'interdire ou de restreindre certaines activités – relève moins de l'efficacité administrative que d'une décision souveraine de politique publique. L'efficacité administrative se préoccupe de la publicité donnée aux règles, des procédures définies dans les textes et de la manière dont elles sont appliquées. Un cadre réglementaire peut tout à la fois être efficace sur le plan administratif et peu ouvert à certains types d'entreprises ou d'activités. Le but de l'efficacité administrative est que les décisions de fond qui motivent la réglementation ne soient pas faussées ni trahies lorsqu'elles sont appliquées.

19. L'efficacité administrative est un élément important aussi bien du climat des affaires que du climat de l'investissement, où entrent aussi en jeu d'autres éléments comme les infrastructures et les services utilisés par les entreprises pour leurs activités. Elle vise à faciliter l'activité des entreprises et l'investissement. La facilitation de l'activité des entreprises, pour les acteurs nationaux, et de l'investissement, pour les acteurs étrangers, fait donc partie intégrante de l'efficacité administrative. De même, la facilitation du commerce englobe l'efficacité administrative pour ce qui est des règles commerciales nationales. La facilitation du commerce dépasse toutefois l'objet de la présente note.

B. Contribution de l'efficacité administrative au développement en période de ralentissement économique

L'efficacité administrative et les entreprises

20. L'objectif d'une entreprise est de produire des biens ou des services, et de créer de la richesse pour les divers acteurs concernés (propriétaires, employés, clients et fournisseurs), ainsi que pour la société en général à travers l'impôt. Moins une entreprise passe de temps et dépense d'argent dans des procédures administratives, plus elle peut se consacrer à son activité de

création de richesse. L'État a donc intérêt à ce que les règles soient appliquées de la manière la plus fluide et la moins coûteuse possible.

21. Des procédures administratives lourdes et compliquées peuvent décourager les entrepreneurs. Il arrive souvent que des entreprises décident de ne pas engager de nouvelles activités si les procédures d'autorisation sont trop complexes ou trop longues, ou si, étant mal informées, elles pensent que les procédures sont trop longues ou trop complexes – ou si elles ne savent tout simplement pas comment s'y prendre pour obtenir les autorisations nécessaires.

22. Les procédures peuvent entraver la compétitivité d'une entreprise, diminuer sa capacité de produire des revenus, et en dernière analyse, menacer son existence même. Les ressources consacrées à l'accomplissement des procédures administratives augmentent les coûts de production. Ce coût supplémentaire devra être répercuté sur le prix de vente, ce qui réduit l'attractivité de l'entreprise par rapport à ses concurrents implantés ailleurs. Si le coût est trop élevé, l'entreprise peut être contrainte de réduire, voire de cesser, son activité. Il en va de même quand les autorisations nécessaires sont trop longues à obtenir.

23. En 2008, le Better Regulation Executive³, qui coordonne l'exécution du programme de réduction des contraintes administratives au Royaume-Uni, a présenté une analyse d'où il ressortait qu'une réduction de 25 % des charges administratives pourrait se traduire par une hausse de près de 0,9 % du produit intérieur brut (PIB), soit un montant annuel de 11 milliards de livres sterling au niveau du PIB actuel⁴.

24. Les entreprises des pays en développement se heurtent à des contraintes réglementaires plus lourdes que celles des pays développés: coûts administratifs trois fois plus élevés, procédures bureaucratiques – et délais correspondants – quasiment multipliés par deux. Il a été estimé qu'une réforme des démarches pour la création d'une entreprise permettrait à elle seule de gagner entre 0,25 et 0,5 % de croissance dans un pays en développement moyen⁵. Un taux de croissance des revenus plus élevé de 0,25 % par an représenterait pour les seuls pays en développement 35 milliards de dollars par an⁶, soit environ la moitié du montant total de l'aide publique au développement (APD).

25. En allégeant les contraintes, l'efficacité administrative peut libérer les capacités productives, stimuler l'entrepreneuriat et réduire les coûts des entreprises, et par voie de conséquence, stimuler l'emploi et la production, accroître les revenus – autrement dit le PIB – et améliorer les rentrées fiscales (ce qui profite au budget de l'État).

³ <http://www.betterregulation.gov.uk>.

⁴ http://www.nao.org.uk/publications/0708/administrative_burdens.aspx.

⁵ Société financière internationale/Banque mondiale, *Doing Business*, 2005.

⁶ Le PIB des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire s'est élevé à 14 155 milliards de dollars en 2008, d'après le *Rapport sur le développement dans le monde 2009* de la Banque mondiale.

Efficacité administrative et PME

26. Facilité, complexité, longueur ou coût d'une procédure administrative sont des notions toutes relatives. Ce qui est facile ou peu coûteux pour une grande entreprise disposant d'une part de marché importante, d'une trésorerie confortable, de crédits bancaires et des services de grands cabinets d'avocats peut se révéler difficile, voire impossible, pour de petites entreprises. Celles-ci ont souvent un accès limité à l'information sur la réglementation. Comprendre en quoi consiste la procédure est déjà un facteur de complication, avant même de commencer les démarches. Les procédures s'appliquant généralement à toutes les entreprises, grandes ou petites, les délais et les coûts sont les mêmes pour toutes. Proportionnellement, ils absorbent toutefois une part beaucoup plus importante des ressources dont disposent les petites entreprises.

27. Plus la taille d'une entreprise est réduite, plus la contrainte administrative est proportionnellement lourde. Il est largement admis que dans bien des pays en développement, la complexité des procédures administratives freine la création et l'intégration dans le secteur formel des microentreprises; cela semble aussi être le cas dans les pays développés. C'est la raison pour laquelle de plus en plus de pays créent à l'intention du segment des PME et des microentreprises des procédures spécifiques, avec des formalités réduites.

Encadré 1. Le secteur informel résulte-t-il d'un manque d'efficacité administrative?

Le secteur informel renvoie à des activités créatrices de revenus qui ne sont pas réglementées par les institutions de la société, dans un environnement juridique et social où des activités comparables sont réglementées (Castells et collaborateurs, 1989). La taille de ce secteur, de par sa nature même, est difficile à évaluer précisément. D'après certaines études, la production du secteur informel représenterait de 10 à 15 % du PIB officiel dans la plupart des pays développés, et de 25 à 80 % du PIB dans la plupart des pays en développement (Schneider et Enste, 2000).

Dans *El Otro Sendero* («L'autre sentier»), livre célèbre de l'économiste péruvien Hernando de Soto publié en 1986⁷, l'auteur affirme que l'excès de réglementation au Pérou (et dans d'autres pays d'Amérique latine) pousse une grande partie de l'économie dans le secteur informel, ce qui est un frein au développement économique. Au cours d'une expérience souvent citée, de Soto et son équipe ont essayé d'enregistrer juridiquement une petite usine de confection à Lima. Cela leur a demandé plus de 100 démarches administratives et près d'un an de travail à temps plein. Vingt ans plus tard, les auteurs d'un rapport de l'Université des Nations Unies⁸ estiment que «comme l'indique de Soto, le secteur informel constitue une réaction naturelle à un excès de contrainte réglementaire» (Pratap et Quintin, 2006).

⁷ De Soto H., *El Otro Sendero*, Editorial El Barranco, 1986.

⁸ Université des Nations Unies / World Institute for Development Economics Research, «The informal sector in developing countries», étude n° 2006/130.

Le rapport de 2004 du programme Doing Business de la SFI/Banque mondiale cite un autre ouvrage de Hernando de Soto intitulé *Le mystère du capital*⁹, dans lequel de Soto explique que «en raison des coûts de transaction élevés liés à la régularisation d'un titre de propriété, beaucoup d'entrepreneurs potentiels sont détenteurs d'actifs non institutionnalisés qui ne peuvent servir de garantie pour l'obtention de prêts»; ces actifs constituent un «capital mort», selon l'expression de l'auteur. La solution est de simplifier l'enregistrement des actifs.

Efficacité administrative et investissement étranger

28. Les investisseurs étrangers préfèrent investir dans des pays où, toutes choses étant égales par ailleurs, les obstacles administratifs à l'entrée et les coûts administratifs pour les entreprises sont faibles.

L'efficacité administrative en période de croissance ralentie

29. À l'heure de la rédaction de la présente note, le monde entre dans une période de crise économique, de l'avis de la plupart des observateurs. Le chômage augmente fortement. De nombreux pays ont déjà annoncé des plans de relance pour réactiver le crédit, la consommation et l'activité économique.

30. La réduction des coûts administratifs de l'activité des entreprises apparaît comme un complément naturel et nécessaire. Les plans de relance ont pour objet d'injecter des ressources dans l'économie pour maintenir à flot les entreprises et soutenir la production et le commerce. En améliorant l'efficacité administrative, on allègera les contraintes pesant sur les entreprises et on leur permettra de préserver leurs ressources pour les consacrer à des activités créatrices de revenus. Les personnes qui perdent leur emploi pourront aussi plus facilement se mettre à leur compte et créer et gérer leur propre activité.

III. LE CADRE DIRECTEUR DE L'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE

A. Principes directeurs

Une gouvernance axée sur l'utilisateur

31. «Traditionnellement, les administrations publiques sont organisées en départements chargés de gérer un secteur particulier, de produire et traiter des formulaires et de fournir certains services ou produits. Le premier principe qui doit guider un gouvernement à l'écoute des citoyens et des entreprises est de répondre avant tout aux besoins des usagers et les aider à résoudre leurs problèmes, et ce quelles que soient ses propres structures.»¹⁰. Ces besoins sont généralement l'accessibilité, la commodité, le respect des délais, la modicité des coûts et l'impartialité des procédures.

⁹ De Soto H., *Le mystère du capital*, Flammarion, 2005.

¹⁰ OCDE – E-Government for better government. 2006.

32. L'approche axée sur le client exige des gouvernements qu'ils révisent les règles en vigueur et qu'ils en élaborent de nouvelles en gardant toujours à l'esprit les besoins des clients, ce qui suppose naturellement que ceux-ci soient consultés et étroitement associés à la révision des procédures existantes et à l'établissement de nouvelles procédures. Toutefois, outre un processus participatif, cette approche implique une modification des concepts traditionnels de l'administration publique.

33. L'idée que les agents économiques doivent être libres de mener leur activité comme bon leur semble sauf nécessité impérieuse de protéger l'intérêt public – cas du secteur financier, de l'environnement ou de la santé publique, par exemple – est au cœur des activités de simplification et de réglementation menées par un nombre croissant de pays.

34. Une autre tendance importante est la présomption de bonne foi de la part du demandeur et le passage progressif d'une procédure exclusive d'examen préalable à une procédure de vérification a posteriori par l'administration. Dans plusieurs pays, l'administration délivre automatiquement une autorisation sur simple déclaration de l'utilisateur, qui peut ainsi commencer immédiatement son activité. Des vérifications ne sont effectuées qu'après coup.

35. Sur la base de ce principe, la règle de l'assentiment tacite («qui ne dit mot consent») est un moyen très efficace de réduire les délais de procédure. L'administration est souvent tenue de répondre dans des délais réglementaires, mais, dans la pratique, ceux-ci peuvent être inopérants car ils sont généralement trop longs et difficiles à faire respecter. Souvent, si l'on se contente uniquement de fixer un délai de réponse, cela ne fait qu'allonger la durée de la procédure. Une solution simple consiste à fixer un délai court – par exemple cinq jours – assorti de la règle de l'assentiment tacite. Une fois le délai écoulé, l'autorisation est réputée accordée. Cette méthode, utilisée pour la première fois en Italie¹¹, est actuellement appliquée pour l'enregistrement des sociétés en Arménie, en Géorgie et à Maurice.

¹¹ Loi de 1990 sur la procédure administrative.

Encadré 2. Maurice: le passage à une gouvernance axée sur l'utilisateur

Maurice a adopté en 2008 la règle de l'assentiment tacite.

«Nous avons dit que pour toutes les activités non réglementées ... évidemment, si vous souhaitez ouvrir une banque, nous devons procéder à des vérifications approfondies car vous faites appel à de l'argent public, ce qui prendra probablement plus de temps ... mais pour toutes les activités non réglementées, nous édictons des directives. Et j'ai dit à nos fonctionnaires que ce n'était pas à eux d'approuver ou non l'activité de quelqu'un qui souhaitait risquer son argent. Nous sommes passés d'un examen détaillé préalable de l'entreprise à une vérification a posteriori du respect des directives que nous avons établies, et nous nous sommes engagés à délivrer le permis dans un délai de trois jours ouvrables. Et nous avons tenu parole: un grand nombre de petites entreprises ont obtenu une licence dans ce délai. Nous sommes même allés plus loin en décidant qu'en l'absence de réponse de l'autorité compétente dans les trois jours ouvrables, le récépissé de la demande déposée vaudrait autorisation. C'est ainsi que nous avons transféré la charge de la preuve de l'entrepreneur au fonctionnaire ou à l'administrateur.»¹²

36. Une autre règle, celle de la déclaration unique, découle aussi d'une approche axée sur l'utilisateur. Généralement, chaque département administratif établit ses propres formulaires; les usagers doivent remplir un certain nombre de formulaires différents et fournir plusieurs fois les mêmes informations. L'alignement des formulaires (réduction de leur nombre, l'idéal étant un formulaire unique répondant aux besoins de toutes les administrations concernées par une procédure donnée) et le partage de l'information entre les départements administratifs peuvent considérablement réduire les lourdeurs administratives. L'information est fournie une seule fois par le demandeur (déclaration unique), puis est transmise à tous les départements concernés.

Les PME font l'objet d'une attention particulière

37. Les contraintes réglementaires pesant proportionnellement plus lourd sur les PME, de nombreux pays ont adopté des mesures spécifiques pour faciliter la création et le fonctionnement de ce type d'entreprises.

38. Aux États-Unis, dès 1953, la loi sur les petites entreprises (*Small Business Act*) soulignait l'importance des PME pour l'économie et leur dédiait un organe spécifique – la Small Business Administration – expressément chargé de s'occuper de leurs problèmes particuliers. Le *Small Business Act* pour l'Europe¹³, adopté en juin 2008, a vigoureusement affirmé le principe de la «priorité aux PME», en vertu duquel toute nouvelle proposition législative et administrative élaborée aux niveaux européen ou national devait d'abord être soumise à un «test PME», et a rendu obligatoires les consultations avec les représentants de ces entreprises. La justification avancée est que «les PME constituent 99 % de l'ensemble des entreprises de l'Union européenne (UE), assurent plus de la moitié du PIB européen et représentent les deux tiers des emplois dans

¹² Déclaration de S. E. Rama Sithanen, Vice-Premier Ministre de Maurice. Disponible à l'adresse http://www.doingbusiness.org/documents/Mauritius_DrSithanen_Speech.pdf.

¹³ http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sba_en.htm.

le secteur privé. Si une intervention de l'UE est bonne pour les PME, elle devrait l'être aussi pour toutes les entreprises.»¹⁴.

39. Ce raisonnement vaut probablement pour la plupart des économies, où l'application du principe «Priorité aux PME» permettrait aussi de renforcer l'efficacité administrative.

Apprendre des autres

40. De plus en plus souvent, les pays qui souhaitent moderniser leur administration commencent par s'inspirer de ce que font les autres. Ainsi, l'Égypte s'est tournée vers l'Inde pour trouver des solutions en matière de technologies de l'information, l'Arabie saoudite a révisé son droit des sociétés en prenant pour modèle celui de la France, et la Colombie a pris l'Irlande comme exemple. Comme l'a déclaré M. Luis Guillermo Plata, Ministre colombien du commerce: «Ce n'est pas comme faire un gâteau, il ne suffit pas de suivre la recette. Nous sommes tous différents. Mais nous pouvons reprendre certaines idées, tirer des leçons et essayer chez nous ce qui marche ailleurs.»¹⁵. L'Azerbaïdjan et la Slovénie ont minutieusement analysé les modèles existants avant de concevoir leur propre guichet unique.

41. Sur son site Web, le Réseau d'information en ligne de l'ONU sur l'administration et les finances publiques propose une liste de pratiques innovantes dans le domaine des technologies de l'information et de la communication¹⁶ et recense périodiquement les applications d'administration en ligne. Le site Web de l'Union européenne consacré aux pratiques d'administration en ligne offre des exemples de bonnes pratiques concernant ce mode d'administration¹⁷. Ces initiatives doivent être encouragées et développées afin de faciliter l'échange international d'expériences et l'accès à des solutions pratiques pour une plus grande efficacité administrative.

La transparence est à la base de l'efficacité administrative

42. Sans transparence, il n'y a pas d'efficacité administrative. Les procédures devraient de préférence être courtes, avec un nombre limité de démarches, de formulaires et de conditions à remplir, et par voie de conséquence des délais et des coûts réduits. Mais quand les procédures sont lourdes, le manque d'information les rend encore plus complexes. La communication au public de renseignements détaillés sur les procédures doit être considérée comme un service naturel et minimum dû à tous les citoyens. Faire largement connaître les règles est un principe universel de gouvernance. En outre, cela pourra être – même si elles sont inefficaces – ce qui en motivera la simplification, car il est plus facile d'améliorer une règle dont les défauts sont connus de tous.

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/tsf_study_toolkit.pdf.

¹⁵ Banque mondiale/Société financière internationale. *Doing Business*. 2008.

¹⁶ <http://www.unpan.org/Directorries/ICTLeadInnovativePractices/tabid/828/language/en-US/Default.aspx>.

¹⁷ <http://www.epractice.eu/cases>.

43. Une règle est compréhensible si elle définit clairement ce que l'on attend de l'utilisateur et ce que celui-ci recevra de la part de l'administration. Tous les actes que le demandeur doit accomplir pour obtenir l'autorisation qu'il sollicite doivent être décrits dans le détail en se plaçant de son point de vue.

Encadré 3. Directives concernant la transparence des procédures

Transparence n'est pas synonyme de communication de la totalité de l'information disponible. Trop d'information tue l'information. Être transparent, c'est fournir volontairement l'information pertinente, c'est-à-dire celle dont a besoin l'utilisateur pour s'y retrouver et savoir ce que l'on attend de lui en contrepartie du service qu'il attend de l'administration.

La transparence peut être assurée par l'application de trois principes simples:

- La procédure doit être décrite en se plaçant du point de vue de l'utilisateur, en fonction de l'objectif final de celui-ci;
- La procédure doit être décrite étape par étape, chaque démarche obligatoire devant constituer une étape;
- Pour chaque étape, il convient de préciser les éléments suivants: résultat de l'étape, entité/unité/personne responsable, conditions à remplir, coût, délai, justification légale, voies de recours et autorité chargée de certifier l'information.

B. Mise en place de structures appropriées

44. Promouvoir la réforme est une tâche difficile. Les stratégies d'amélioration de l'efficacité administrative se heurtent à de nombreux obstacles.

Un appui venant d'en haut est essentiel

45. La notion d'une administration au service des usagers va à l'encontre de la pratique d'une administration publique traditionnellement davantage préoccupée de ses propres besoins. Une volonté politique forte et durable doit exister au plus haut niveau de l'État. La refonte des procédures administratives aboutira parfois à un bouleversement des frontières entre les départements administratifs et, la plupart du temps, à la création de nouvelles procédures de coopération transversales. L'impulsion nécessaire doit par conséquent venir du plus haut niveau, au-delà du niveau ministériel.

Approches institutionnelles

46. Les institutions requises pour améliorer l'efficacité administrative sont nombreuses et de types très différents. Elles doivent néanmoins être coordonnées par une entité principale. On peut distinguer quatre grandes approches institutionnelles. L'influence et l'efficacité de l'entité en question dépendra beaucoup de sa position: son poids sera naturellement plus grand si elle se trouve au sein même du Cabinet du chef de gouvernement ou si elle en est proche.

47. Des entités à vocation unique sont créées spécialement pour promouvoir telle ou telle mesure de simplification administrative. Beaucoup s'intéressent exclusivement aux PME et ont souvent un statut d'organe permanent qui leur permet de travailler dans la durée. C'est le cas de la Small Business Administration aux États-Unis et du Small Business Service au Royaume-Uni.

48. Les institutions ou les programmes de simplification administrative ou d'administration en ligne travaillent de manière plus globale. On peut citer comme exemples les programmes suivants: «Be the Smart Regulator» (Pour une réglementation plus intelligente) à Hong Kong (Chine), «Simplex» au Portugal, «Better Regulatory Executive» au Royaume-Uni, «Actal» aux Pays-Bas, «Kafka» en Belgique, le programme présidentiel «El Salvador Eficiente», et le Programme spécial pour la modernisation de l'État exécuté par le Cabinet du Premier Ministre vietnamien. On trouve également des structures de ce type au niveau des villes ou des provinces, par exemple le Secrétariat à la modernisation et à la débureaucratization à São Paulo (Brésil).

49. Les organismes de réforme de la réglementation s'occupent de questions plus largement liées à la gestion de la qualité de la réglementation. C'est le cas de la Commission de la productivité en Australie¹⁸, ou de la Commission fédérale pour l'amélioration de la réglementation au Mexique.

50. Les gouvernements créent généralement des commissions indépendantes, dont la majorité des membres n'appartiennent pas au gouvernement mais proviennent, par exemple, du monde universitaire et d'organisations professionnelles. Ces commissions sont chargées de proposer, de promouvoir ou de mettre en œuvre des réformes destinées à renforcer l'efficacité administrative. C'est le cas de la Commission de réforme de la réglementation en République de Corée, qui a joué dans ce pays un rôle crucial dans la conception et la mise en œuvre des politiques de simplification administrative et a inspiré la création du Groupe restreint pour la réforme de la réglementation au Bangladesh.

Coordination des différents niveaux d'administration

51. Le pouvoir réglementaire est de plus en plus souvent exercé à des niveaux infranationaux (par exemple, État, région ou municipalité), ce qui accroît de manière exponentielle le risque d'avoir des règles qui se chevauchent, se contredisent ou sont trop contraignantes, car la coordination entre les différentes autorités compétentes est souvent insuffisante, voire inexistante. Il est donc indispensable d'organiser la coopération et la coordination entre le niveau national et les niveaux infranationaux.

Organisation de consultations publiques et participation à l'élaboration des politiques

52. La consultation des différentes parties intéressées et du public en général est un bon moyen d'identifier les principales sources de problèmes et de prendre en compte d'éventuelles solutions proposées par les usagers. Les consultations peuvent prendre la forme d'enquêtes de satisfaction (les enquêtes sur place sont très efficaces pour recueillir l'avis des usagers) ou se dérouler dans le cadre de groupes de discussion, de groupes de travail, d'équipes spéciales, etc. Ces activités de collecte de données permettent de montrer au public que l'État est ouvert à la réforme et d'établir

¹⁸ <http://www.pc.gov.au>.

à l'intention des entités compétentes une liste de priorités, ainsi qu'un bilan des procédures en vigueur et un inventaire d'idées novatrices pour les améliorer.

C. Politique réglementaire

53. Les réformes destinées à renforcer l'efficacité administrative sont généralement entreprises à l'issue d'un processus de révision de la réglementation existante et des formalités associées. Elles peuvent conduire à la modification des lois en vigueur ou à l'élaboration de nouvelles lois. L'efficacité administrative étant étroitement liée à la qualité de la réglementation, il est important que les règles nouvelles ou modifiées soient efficaces et rationnelles. Souvent, toutefois, il n'est pas nécessaire de créer de nouvelles règles, la situation pouvant être améliorée par une meilleure prise en compte des besoins des clients et par des mesures de réorganisation et de coordination internes de la part de l'administration.

Il n'est pas toujours nécessaire de modifier la réglementation

54. Toutes les réformes ne nécessitent pas une modification de la réglementation. Savoir distinguer les cas où une révision des règles ne s'impose pas participe d'une politique réglementaire de bon aloi. La simplification et l'unification des formulaires, par exemple, exigent rarement une révision des normes. L'administration impose de nombreuses formalités sans justification juridique, qui peuvent (et doivent) être éliminées sans remise en cause de la réglementation. Enfin, on peut souvent améliorer une procédure administrative – en supprimant ou en regroupant des étapes – simplement au moyen d'instructions administratives.

Réforme de la réglementation en vigueur

55. L'approche radicale consistant à faire table rase et à tout reconstruire est censée être efficace, mais elle est aussi coûteuse et demande beaucoup de temps. D'après l'OCDE, la refonte complète du cadre réglementaire danois en matière d'environnement, commencée à la fin des années 80, constitue un modèle de réussite. Néanmoins, en raison de sa complexité, cette approche radicale est rarement utilisée, à l'exception notable de pays en transition tels que la République tchèque, la Hongrie et la Pologne qui, pour passer d'une économie planifiée à une économie de marché, ont dû engager de vastes programmes de déréglementation et de re-réglementation.

56. Une révision d'ensemble constitue une approche moins radicale, et cependant exigeante. Le programme Regulatory Guillotine, lancé en Suède dans les années 80, a récemment été mis en œuvre en Croatie et est en cours au Viet Nam et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. Il s'agit d'un inventaire exhaustif de l'ensemble de la réglementation applicable aux activités économiques et commerciales, à l'issue duquel des mesures de rationalisation sont prises. Cette approche globale peut être très efficace si elle bénéficie d'un fort soutien politique et institutionnel, mais elle ne répond pas toujours aux attentes «en raison du manque de profondeur et de rigueur résultant presque inévitablement de l'ampleur du processus de révision»¹⁹. Les procédures administratives appliquées dans la pratique ne correspondent pas

¹⁹ OCDE. *Regulatory Policies in OECD Countries*. 2002.

toujours aux textes réglementaires, et si l'on se fonde sur la seule réglementation, il peut être difficile de s'en faire une représentation exacte, et donc de les simplifier.

57. Par contre, la révision globale des procédures est une approche fondée sur un examen des formalités, l'objectif étant de les optimiser en réduisant le nombre de démarches à effectuer, de services à consulter, de formulaires et de conditions à remplir et, le cas échéant, en raccourcissant les délais et en recourant à des solutions technologiques. Cela peut éventuellement aboutir à une modification de la réglementation pour y intégrer les nouvelles procédures ainsi définies.

58. L'Azerbaïdjan a adopté cette approche lorsque son Président, Ilham Aliyev, a décidé en 2006 de rationaliser le système d'enregistrement des entreprises et le registre foncier. Un groupe de travail dirigé par le Premier Ministre a examiné les procédures, consulté des chefs d'entreprise et les administrations concernées, analysé l'expérience d'autres pays et conçu une procédure optimisée, organisée sous la forme d'un guichet unique.

Nouvelles réglementations

59. Il est souvent nécessaire d'élaborer une nouvelle réglementation pour accélérer la réalisation d'un objectif ou institutionnaliser les changements

60. La Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur²⁰ fait obligation à tous les pays de l'Union européenne de mettre en place, dans un délai maximal de trois ans, des guichets uniques – réels et virtuels – auprès desquels un demandeur doit pouvoir accomplir toutes les formalités nécessaires pour accéder à une activité de service et l'exercer. Cette directive a fortement accéléré les réformes pour une plus grande efficacité administrative dans les pays de l'Union européenne.

61. La législation sur la transparence administrative et l'accès à l'information est un élément important de la réforme administrative. Elle autorise les citoyens à consulter les actes publics et définit parfois des normes minimales pour la publicité de l'information. Parfois, des lois de simplification établissent des principes applicables à l'ensemble de la réglementation et des procédures administratives, tels que des délais maximaux de réponse. De plus en plus de pays se dotent de lois sur l'administration en ligne afin de mettre en place un cadre général pour le développement de ce type d'administration et d'établir des normes d'interopérabilité ou des règles pour des questions importantes comme celle des signatures électroniques.

62. Il est désormais fait largement appel, lors de l'élaboration de nouvelles réglementations, à des analyses d'impact pour évaluer au préalable la charge administrative imposée aux usagers. À cette occasion, les parties prenantes sont généralement consultées.

IV. BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE

63. Comme indiqué plus haut, la réglementation applicable aux entreprises couvre un très large éventail de sujets. La présente note porte sur les bonnes pratiques concernant la création

²⁰ <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/133237.htm>.

d'entreprises, qui est le point de départ de l'activité commerciale, et décrit des expériences de guichet unique – mécanisme couramment utilisé pour simplifier les formalités administratives. Il convient de mentionner l'importance des règles de liquidation des entreprises à la fin du cycle d'activité économique (bien que cette question ne soit pas développée dans la présente note). La réglementation des faillites est en effet cruciale en temps de crise, où de nombreuses entreprises courent le risque de devoir cesser leur activité. Des règles inefficaces peuvent causer de graves préjudices; c'est pourquoi l'amélioration de la réglementation nationale sur les faillites devrait être considérée comme une priorité urgente.

A. Bonnes pratiques concernant la création d'entreprises

64. On entend généralement par formalités de création d'entreprises la constitution de l'entité juridique et son enregistrement obligatoire auprès des autorités fiscales et des régimes sociaux. Dans beaucoup de pays, tout ou partie des activités commerciales font l'objet d'une patente.

65. Selon le rapport *Doing Business 2009*, les pays où il est le plus facile de créer une entreprise sont la Nouvelle-Zélande, le Canada, l'Australie et la Géorgie.

66. En Nouvelle-Zélande²¹, toutes les démarches sont intégrées et peuvent être effectuées en ligne sur un seul site Internet, en un jour et pour un montant de 160 dollars, sans apports de fonds propres exigés. Les demandeurs enregistrent leur entreprise simultanément au registre du commerce et auprès des autorités fiscales. De la même manière, au Canada²², il ne faut qu'une journée pour constituer une société et obtenir un numéro d'entreprise. Toutes les formalités peuvent être effectuées en ligne. En Australie²³, la création d'une entreprise nécessite deux démarches et prend au maximum deux jours; les formulaires peuvent être remis à l'administration compétente ou lui être retournés par courrier.

67. Depuis 2006, la constitution d'une société en Géorgie²⁴ est gratuite; elle nécessite trois démarches et prend au maximum trois jours. Le nombre de licences et d'autorisations requises a été réduit de 84 %, les réformes ayant abouti à la suppression de 756 d'entre elles; en outre, les procédures ont été simplifiées.

68. Après la Géorgie, les pays les mieux classés en Europe orientale sont l'ex-République yougoslave de Macédoine, l'Azerbaïdjan et l'Estonie. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, l'inscription au registre du commerce se fait en s'adressant à un guichet unique²⁵; bientôt, il sera également possible de le faire en ligne. En Estonie, le portail dédié à la création

²¹ <http://www.companies.govt.nz>.

²² <http://www.cra-arc.gc.ca/tx.bsns/tpcs/bn-ne/bro-ide/menu-fra.html>,
<http://www.ic.gc.ca/eic/site/cd-dgc.nsf/fra/cs03988.html> et aussi <http://www.onestopbc.ca/>.

²³ [http://www.asic.gov.au/asic/asic.nsf/byheadline/Starting+a+company+or+business?
openDocument](http://www.asic.gov.au/asic/asic.nsf/byheadline/Starting+a+company+or+business?openDocument).

²⁴ http://www.tbilisi.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=46.

²⁵ <http://www.crm.com.mk/>.

d'entreprises²⁶ permet non seulement aux ressortissants estoniens, mais aussi aux détenteurs d'une carte d'identité belge, finlandaise, lithuanienne ou portugaise de remplir les formalités en ligne. Quatorze guichets uniques ont été ouverts en Azerbaïdjan en janvier 2008, réduisant de moitié les délais, les frais et le nombre de démarches à effectuer pour créer une entreprise. (Il ne faut plus désormais que trois jours pour constituer une société.) Le nombre d'enregistrements d'entreprises a augmenté de 40 % durant le premier semestre de l'année.

69. En ce qui concerne la création d'entreprises, la Slovénie est considérée comme un pays avancé au sein de l'Union européenne. Il est possible de créer une entreprise en un lieu unique, avec un seul formulaire, en ligne ou dans l'un des 270 points d'entrée, en moins d'une semaine et sans frais. La Slovénie est, après le Danemark, le deuxième pays de l'Union européenne à avoir rendu la procédure gratuite. Grâce au système de guichet unique e-VEM²⁷, qui permet d'enregistrer tous les types d'entreprise, les PME slovènes économisent 10,2 millions d'euros par an.

70. Début 2009, la France²⁸ a adopté un nouveau régime appelé «régime auto-entrepreneur»²⁹, qui vise à encourager la création formelle de centaines de milliers de petites entreprises. Au moyen d'une simple déclaration en ligne – un seul formulaire – et à la seule condition que son chiffre d'affaires annuel n'excède pas 80 000 euros, un entrepreneur peut devenir «auto-entrepreneur» et bénéficier de la sécurité sociale et d'une fiscalité simplifiée. Plus de 200 000 entrepreneurs ont choisi ce régime dans le mois qui a suivi son lancement.

71. Dans la région Asie-Pacifique, c'est à Singapour³⁰ que la procédure est la plus rapide – la création d'une entreprise en ligne ne demande qu'une journée. À Hong Kong (Chine), il faut quatre jours³¹. Les entreprises peuvent commencer leur activité dès leur constitution en société; elles ont un délai d'un mois pour demander – en ligne – leur inscription au registre du commerce.

72. Israël, la Tunisie et l'Arabie saoudite sont les pays les mieux classés au Moyen-Orient, même s'il faut plusieurs semaines pour immatriculer une société au registre du commerce. Récemment, la Tunisie a supprimé l'obligation d'un apport minimal en capital³², et des guichets

²⁶ <https://ettevotjaportaal.rik.ee/>.

²⁷ <http://evem.gov.si/>.

²⁸ <http://www.apce.com/>.

²⁹ <http://www.lautoentrepreneur.fr/>.

³⁰ <https://www.psi.gov.sg/NASApp/tmf/TMFServlet?app=RCB-BIZFILE-LOGIN-1B>.

³¹ <http://www.gov.hk/en/business/registration/businesscompany/index.htm>.

³² <http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/doc.asp?mcat=13&msrub=99&msrub=186&dev=true>.

uniques³³ ont été inaugurés dans trois villes d'Arabie saoudite par l'Autorité générale saoudienne d'investissement.

73. Maurice, la Sierra Leone et l'Afrique du Sud sont les pays d'Afrique sub-saharienne où les formalités pour la création d'une entreprise prennent le moins de temps. À Maurice, il est possible de créer une entreprise sans avoir à passer par un notaire. L'immatriculation prend deux jours et peut être faite en ligne³⁴. L'entreprise peut commencer ses activités sans attendre, la conformité avec les directives pertinentes étant vérifiée ultérieurement par les autorités locales. La procédure est un peu plus longue en Sierra Leone et en Afrique du Sud (entre deux et trois semaines), mais récemment un pas a été franchi lorsqu'il est devenu facultatif de recourir aux services d'un juriste. En Afrique du Sud, une partie des formalités peut être effectuée en ligne³⁵.

74. En Amérique latine, c'est probablement en Colombie que la procédure est la plus rapide. Depuis 2008, les formalités peuvent être accomplies en trois jours, dans un lieu unique et sans notaire. Une partie de la procédure peut être réalisée en ligne³⁶. De la même manière, en septembre 2008 la République dominicaine a inauguré un service en ligne qui permet d'immatriculer une entreprise en quatre jours³⁷.

B. Bonnes pratiques concernant les guichets uniques

75. Les guichets uniques sont des bureaux qui regroupent plusieurs administrations en un seul lieu et où les demandeurs peuvent obtenir toutes les informations nécessaires et, le cas échéant, s'acquitter des formalités requises.

76. Les guichets uniques sont jugés très efficaces pour simplifier les procédures. Dans la Directive qu'elle a adoptée en 2006 sur les services dans le marché intérieur, l'Union européenne demandait que, dans ses pays membres, toutes les formalités pour la création d'une entreprise puissent être réalisées par l'intermédiaire de guichets uniques dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur du texte. Au cours des cinq dernières années, 39 pays ont créé des guichets uniques ou amélioré les mécanismes existants: 16 en Europe orientale et en Asie centrale, 7 en Afrique, 6 dans le groupe de pays de l'OCDE à revenu élevé, 5 en Amérique latine et 5 au Moyen-Orient et en Afrique du Nord³⁸.

77. Cela étant, les mêmes mots désignent des réalités bien différentes: les effets et les avantages des guichets uniques dépendent largement de la manière dont ils sont structurés et des services qu'ils fournissent effectivement. L'un de leurs principaux défauts est qu'ils ne

³³ <http://www.sagia.gov.sa/english/index.php?page=one-step-shops>.

³⁴ <http://www.gov.mu/portal/site/compdvisite>.

³⁵ <http://www.cipro.co.za/2/home/>.

³⁶ <http://www.crearempresa.com.co/General/Home.aspx>.

³⁷ <http://www.creatuempresa.gob.do/>.

³⁸ Banque mondiale/Société financière internationale. *Doing Business*, 2009.

permettent parfois d'accomplir qu'une partie des formalités. Le guichet «unique» ne doit en aucun cas devenir un guichet «multiple». On distingue quatre modèles de guichet unique; ils peuvent en outre être physiques, virtuels ou mixtes.

Guichets uniques physiques

78. *Le modèle «bureau d'information»:* l'information sur les formalités exigées par les différentes administrations est fournie en un lieu unique.

79. La plupart des organismes de promotion de l'investissement qui déclarent être des guichets uniques sont des bureaux d'information. Soit directement, soit par l'intermédiaire de leur site Internet, ils informent les investisseurs des conditions à remplir pour investir et les orientent vers l'administration compétente. C'est un service utile, les investisseurs n'ayant pas à chercher l'information et obtenant des conseils sur la manière de traiter avec les services administratifs concernés.

80. *Le modèle «bureau d'accueil»:* il s'agit d'un point d'accès unique aux différentes formalités exigées par un ou plusieurs services administratifs dont aucun représentant n'est présent. La ou les personnes qui sont au guichet distribuent l'information, centralisent les dossiers de demandes, les transmettent aux services compétents, attendent les décisions et les communiquent aux demandeurs.

81. *Le modèle déconcentré:* des représentants des différents services administratifs sont présents, mais n'ont pas de pouvoir de décision. Ils donnent l'information au nom de leur service, centralisent les dossiers de demandes, les transmettent à leur service, attendent la décision et les documents correspondants et les communiquent aux demandeurs.

82. Le guichet unique de l'Agence rwandaise de promotion des investissements et des exportations fonctionne sur ce modèle. Les investisseurs sont pris en charge par des représentants des services des douanes, de l'immigration, des permis de travail et du registre du commerce. L'exemption de droits sur les produits importés qui prenait autrefois dix jours ne prend plus aujourd'hui qu'une journée; le délai pour obtenir un permis de travail est passé de sept jours pour les nationaux et de un mois pour les étrangers à une heure. Il ne faut que trois jours pour créer une entreprise, contre 21 jours auparavant.

83. *Le modèle décentralisé:* un représentant de chaque ministère est présent au guichet unique, où il est pleinement habilité à traiter les demandes.

84. Le SuperCADE en Colombie (Bogota) est un bon exemple de modèle centralisé. Inspiré de l'expérience brésilienne (le SAC à Salvador), c'est un supermarché de services administratifs, qui regroupe en un même lieu plusieurs administrations et fournit un service intégré aux entreprises et aux personnes. Pendant sa première année d'activité, il a traité plus de 2,7 millions de dossiers sur la base de plus de 250 procédures relevant de 27 départements administratifs.

85. *Le modèle intégré:* Le guichet unique intégré est un guichet décentralisé où les formalités relevant de différentes administrations sont intégrées en une seule procédure. Les services proposés sont adaptés à l'objectif de l'entreprise (immatriculation, enregistrement des actifs, permis de construire, etc.) et non l'inverse, comme dans le passé.

86. Un guichet unique pour l'enregistrement des droits de propriété relatifs aux biens immobiliers a été créé à Madagascar au milieu de 2008. Regroupant quatre administrations compétentes pour les affaires immobilières, il a permis de réduire considérablement les délais de traitement des dossiers, qui sont passés de deux mois à un mois pour un transfert de propriété, et de vingt jours à trois jours pour l'obtention d'une attestation. Il délivrera prochainement des permis de construire.

Guichets uniques virtuels

Portails gouvernementaux centralisés

87. Les gouvernements de la plupart des pays développés – et d'un nombre croissant de pays en développement – disposent d'un portail centralisé qui permet aux citoyens ou aux entrepreneurs de trouver toutes les informations utiles et même de réaliser diverses démarches. Ces portails sont un élément de plus en plus important des programmes de réforme des administrations publiques dans le monde. Ils permettent un accès en ligne à de nombreux services publics et peuvent servir de catalyseur pour la mise au point de nouveaux services en ligne. Ils représentent la «partie émergée de l'iceberg»³⁹, car beaucoup reste à faire en arrière-plan pour qu'ils deviennent pleinement fonctionnels, dont une refonte globale des procédures et l'intégration des administrations. En même temps, ils peuvent être le point de départ, concret et bien visible, d'une transformation de l'administration donnant la priorité aux besoins des usagers.

88. Parmi les portails gouvernementaux de pays à haut revenu, ceux du Canada⁴⁰, de la France⁴¹, du Royaume-Uni⁴² et des États-Unis⁴³ sont souvent cités en exemple pour la qualité de leurs prestations. Pour les pays en développement, ce sont les portails de Bahreïn⁴⁴, de la Colombie⁴⁵, de la République dominicaine⁴⁶, de Hong Kong (Chine)⁴⁷, de l'Inde⁴⁸, de la

³⁹ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTDEVELOPMENT/0,,contentMDK:21326015~menuPK:2643963~pagePK:64020865~piPK:51164185~theSitePK:559460,00.html>.

⁴⁰ <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/accueil.shtml>.

⁴¹ <http://www.service-public.fr>.

⁴² <http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>.

⁴³ <http://www.usa.gov>.

⁴⁴ <http://www.e.gov.bh/wps/portal>.

⁴⁵ http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_principal.aspx.

⁴⁶ <http://www.optic.gob.do>.

⁴⁷ <http://www.gov.hk/en/residents/>.

⁴⁸ <http://india.gov.in/default.php>.

Jordanie⁴⁹, de la République de Corée⁵⁰, de Singapour⁵¹ et de la Trinité-et-Tobago⁵² qui font l'objet des commentaires les plus élogieux. Tous proposent un espace «entreprises» où celles-ci ont accès aux informations et aux services dont elles ont besoin.

Portails gouvernementaux spécialisés

89. Comme leur nom l'indique, ils donnent accès à des informations et des services spécialisés.

90. Le portail Horeca⁵³, créé par la ville d'Amsterdam (Pays-Bas), est un guichet unique pour l'obtention de licences d'exploitation d'hôtels, de restaurants et de débits de boisson. Il informe les entrepreneurs et les PME des démarches à réaliser pour obtenir les sept licences exigées dans la ville d'Amsterdam, via un questionnaire en ligne et un formulaire unique.

91. En 2008, Dubaï a lancé un portail Internet⁵⁴ qui permet de présenter en ligne des demandes de visas pour le personnel expatrié et de visas d'entrée. Le Qatar offre aussi un service en ligne⁵⁵ pour les visas, les permis de résidence et le règlement des factures d'eau et d'électricité. Le Maroc – avec l'appui de l'Agency for International Development des États-Unis – a mis au point «e-invest», système administratif en ligne qui suit les demandes d'investissement présentées par des investisseurs étrangers.

92. À côté des portails gouvernementaux dédiés aux licences, aux permis de travail, aux visas d'entrée et à l'enregistrement des transactions immobilières, il existe des portails dans beaucoup d'autres domaines – par exemple, marchés publics, permis de construire, règlement des impôts et des taxes, propriété intellectuelle, présentation des comptes annuels des sociétés.

Registres des formalités

93. Les registres des formalités sont des portails gouvernementaux dédiés aux procédures.

94. Le Registre fédéral des formalités et des services⁵⁶, au Mexique, est un répertoire en ligne de toutes les procédures administratives applicables au niveau fédéral. Les procédures qui n'y

⁴⁹ <http://www.jordan.gov.jo/wps/portal>.

⁵⁰ <http://www.korea.go.kr/eng>.

⁵¹ <http://www.business.gov.sg/index.htm>.

⁵² <http://ttconnect.gov.tt/Egov/Portal/services>.

⁵³ <http://www.amsterdam.nl/ondernemen/horeca>.

⁵⁴ <http://www.dnrd.gov.ae/DNRD?lang=en-GB>.

⁵⁵ <http://www.gov.qa>.

⁵⁶ <http://www.cofemer.gob.mx>.

sont pas répertoriées sont illégales. L'administration ne peut donc ni appliquer une procédure ni imposer une formalité qui ne figurent pas dans le registre. Le Système unique d'information sur les procédures⁵⁷, en Colombie, est conçu selon le même principe. Outre les procédures nationales, on y trouvera aussi les procédures municipales à partir du milieu de l'année 2009.

95. En Norvège, le Registre des obligations des entreprises en matière de présentation de rapports⁵⁸ a pour principal objectif de fournir une liste constamment mise à jour des obligations des entreprises en matière de présentation de rapports et de trouver des moyens de coordonner et de simplifier ces obligations.

96. Le Centre de contact gouvernemental, en République dominicaine, est un centre d'appel qui propose des renseignements détaillés par téléphone sur plus de 250 procédures relevant de plus de 30 départements administratifs. Les appels sont gratuits. Entre août 2006 et novembre 2008, le Centre a reçu plus de 11 millions d'appels, soit une moyenne journalière de 17 500 appels.

97. Le système de mise en ligne de la réglementation⁵⁹, conçu par la CNUCED, est un logiciel qui permet aux gouvernements de regrouper les procédures et de les mettre en ligne en les présentant étape par étape du point de vue de l'utilisateur. Outre qu'il améliore la transparence, ce système contribue à la simplification des procédures.

V. MESURER L'EFFICACITÉ ADMINISTRATIVE: SYSTÈMES ET CRITÈRES

98. Comme pour les services privés, le meilleur indicateur de l'efficacité des services publics est probablement la satisfaction du client. Quelques pays ont commencé à la mesurer pour certains types de services – la Chine évalue ainsi les services d'immigration dans les grands aéroports. Une autre méthode consiste à mesurer la charge administrative elle-même. La méthode la plus utilisée est le modèle des coûts standard, initialement élaboré aux Pays-Bas. Ce modèle décompose la réglementation en obligation d'information, données exigées et activités administratives et, pour chacun de ces éléments, calcule le prix, le temps et la quantité (fréquence et nombre d'entreprises concernées), sur la base d'entretiens avec des responsables d'entreprise⁶⁰.

99. Beaucoup de rapports et de publications mesurent l'environnement national dans lequel évoluent les entreprises et établissent des classements. Mais il en est quatre dont les analyses comparatives sont jugées particulièrement importantes par les autorités gouvernementales des

⁵⁷ http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_principal.aspx.

⁵⁸ <http://www.brreg.no/english/registers/obligations>.

⁵⁹ <http://www.e-regulations.org>.

⁶⁰ OCDE. Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative: orientations destinées aux décideurs. 2009.
<http://www.oecd.org/dataoecd/12/63/42304258.pdf>.

pays en développement, qui multiplie les efforts pour améliorer leurs services et leur classement.

100. Les rapports *Doing Business* publiés par la Banque mondiale/Société financière internationale⁶¹ se définissent eux-mêmes comme «un test de cholestérol qui serait appliqué à l'environnement réglementaire»⁶². Publiés pour la première fois en 2004, ces rapports mesurent la facilité d'entreprendre dans 175 pays, sur la base de critères quantitatifs (par exemple, nombre et coût des procédures, délais nécessaires). L'analyse porte sur 10 domaines: création d'une entreprise, licences, enregistrement des actifs, paiement des taxes et impôts, application des contrats, recrutement et licenciement de personnel, crédit, protection des investisseurs, commerce avec l'étranger et procédures de liquidation des entreprises. Les indicateurs s'appuient sur les réponses d'un groupe d'experts (juristes et comptables) de chaque pays. Les rapports *Doing Business* jouent un rôle de plus en plus important pour comparer, orienter et stimuler les réformes administratives dans les pays en développement.

101. Le *Global Competitiveness Report*⁶³ du Forum économique mondial compare la compétitivité de 134 pays en mesurant l'environnement macroéconomique, les institutions publiques, la technologie, les activités et la stratégie des entreprises, et la qualité de l'environnement économique et commercial. Deux indicateurs se rapportent directement à l'efficacité administrative: le poids de la réglementation et l'efficacité du cadre juridique. Il existe de fortes corrélations entre les classements établis du *Global Competitiveness Report* et ceux des rapports *Doing Business*.

102. Le *World Competitiveness Yearbook*⁶⁴, publié par l'International Institute for Management Development (IMD), analyse et classe les nations en fonction de leur capacité de créer et de maintenir un ensemble de conditions propices à la compétitivité des entreprises. Il mesure 55 pays sur la base de 331 critères portant sur quatre domaines: les résultats économiques, l'efficacité gouvernementale, l'efficacité des entreprises et les infrastructures. Les classements du *World Competitiveness Yearbook* concordent, eux aussi, largement avec ceux des rapports *Doing Business*.

103. Le *Transparency International Corruption Perceptions Index*⁶⁵, publié pour la première fois en 1995, a le mérite, largement reconnu, d'avoir inscrit le problème de la corruption dans une perspective internationale. L'Indice de perception de la corruption établit un classement de 180 pays sur la base d'évaluations réalisées par des experts et d'enquêtes d'opinion. Si elle n'est pas uniquement liée à l'efficacité administrative, la corruption, c'est-à-dire l'application abusive de règles, l'influence tout naturellement.

⁶¹ <http://www.doingbusiness.org/default.aspx>.

⁶² Banque mondiale/Société financière internationale. *Doing Business*. 2009.

⁶³ <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.

⁶⁴ <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm>.

⁶⁵ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.