



# Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale  
15 février 2010  
Français  
Original: anglais

## Conseil du commerce et du développement

### Commission de l'investissement, des entreprises et du développement

#### Deuxième session

Genève, 26-30 avril 2010

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

#### **Le rôle des États: efficacité de l'investissement public pour le développement – échanges de meilleures pratiques**

### **L'investissement public dans l'efficacité administrative pour la facilitation du commerce – échanges de bonnes pratiques**

#### *Résumé*

La présente note explique en quoi l'investissement public dans l'efficacité administrative peut apporter des gains importants aux pays en développement et les aider à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Investir dans de l'efficacité administrative pour faciliter l'activité économique paraît particulièrement approprié dans les périodes de crise, où les gouvernements font face à des déficits publics de plus en plus importants et où les entreprises luttent pour contrer les effets d'un sérieux ralentissement. Cet investissement est rentable puisque l'efficacité administrative peut être autofinancée et être une source aussi bien d'économies que de revenus. De plus, en allégeant les contraintes imposées aux entreprises, elle contribue à libérer les capacités productives, à stimuler l'entrepreneuriat et à réduire les coûts des entreprises, dynamisant ainsi l'emploi et la production.

La présente note donne des exemples de politiques conçues pour renforcer l'efficacité administrative par l'investissement public, le but étant d'alléger les contraintes administratives pour les opérateurs privés et de faciliter l'activité économique en favorisant la transparence, en rationalisant les procédures et en mettant en place des services d'administration en ligne. Cette tendance à investir dans des systèmes de gouvernance axés sur les utilisateurs s'observe dans la plupart des pays. L'accent est mis sur les politiques que peuvent mettre en œuvre les gouvernements pour donner des moyens juridiques aux pauvres et aider des milliards de travailleurs et d'entrepreneurs du secteur informel à devenir des bénéficiaires et des acteurs à part entière de l'économie de marché.

On trouvera également présentée ici une initiative qui vise à encourager l'échange international de politiques de référence et de bonnes pratiques entre les gouvernements. Cette initiative propose un outil en ligne, le «iPortail», dont le but est de promouvoir la coopération internationale, en particulier la coopération Sud-Sud, pour l'échange et la diffusion de solutions propres à renforcer l'efficacité administrative aux fins de la facilitation du commerce.

## Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction.....	3
I. Rôle de l'investissement public dans l'efficacité administrative pour la facilitation du commerce.....	3
A. L'efficacité administrative stimule la croissance et l'emploi .....	4
B. L'efficacité administrative contribue à réduire les déficits publics .....	5
C. L'efficacité administrative est un facteur d'autonomisation des pauvres .....	5
II. Accroître la transparence, simplifier les procédures et développer l'administration en ligne: pratiques les meilleures.....	7
A. Principes fondamentaux de l'efficacité administrative.....	8
B. Bonnes pratiques en matière de création d'entreprise, de transfert de droits de propriété et de permis de construire .....	10
C. Encourager les microentreprises: les aider et les inciter à sortir du secteur informel.....	13
III. Promouvoir l'échange international des pratiques et des solutions les meilleures en matière d'efficacité administrative pour faciliter le commerce.....	16
A. L'iPortail de la CNUCED: une plate-forme électronique destinée à faciliter l'échange d'informations sur les bonnes pratiques en matière d'efficacité administrative.....	17
B. Compilation des pratiques les meilleures: recenser les sources utiles et créer un réseau d'experts .....	18
VI. Questions à la Commission.....	19

## Introduction

1. L'investissement public dans l'efficacité administrative peut apporter des gains importants aux pays en développement et les aider à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. La présente note complète une note récemment établie à ce sujet par le secrétariat<sup>1</sup>.
2. On entend ici par investissement public toute dépense publique qui augmente les actifs corporels et incorporels publics. L'une de ses formes les plus utiles est l'investissement dans l'efficacité administrative pour faciliter le commerce, c'est-à-dire rendre plus transparentes et simplifier les règles relatives au secteur des entreprises et mettre en place des services d'administration en ligne.
3. En allégeant et en rendant moins coûteuses les formalités imposées aux entreprises, on encourage les entrepreneurs et en particulier les microentrepreneurs à créer officiellement leur propre société, à engager du personnel, à payer des impôts et des prestations sociales, à acheter des terrains et à faire construire, à contracter des emprunts, à nouer des contacts avec des opérateurs importants et à respecter les règles de passation des marchés publics.
4. Les investissements publics consentis dans de nombreux pays en faveur de l'efficacité administrative ont conduit à mettre en place des outils d'administration en ligne, des systèmes d'organisation et des textes de lois intelligents. En facilitant l'échange international de ces bonnes politiques et pratiques, on pourrait accélérer le rythme et réduire le coût de la modernisation des administrations publiques.
5. À cette fin, la CNUCED a entrepris de mettre au point un outil en ligne, le «Portail», pour la diffusion de solutions propres à faciliter le travail des entreprises, les PME notamment, des pays en développement et à encourager une coopération directe entre les administrations nationales, en particulier une coopération Sud-Sud.
6. À cet égard, la CNUCED suit les recommandations formulées dans l'Accord d'Accra (par. 147 et 148) le document final du Sommet mondial de 2005; la Déclaration du Millénaire, le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement, le plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable et la résolution des Nations Unies sur la démarginalisation des pauvres par le droit et l'élimination de la pauvreté.

### I. Rôle de l'investissement public dans l'efficacité administrative pour la facilitation du commerce

7. L'investissement public<sup>2</sup> fait l'objet de débats passionnés mais il est un domaine dont son utilité est largement reconnue, à savoir l'amélioration du secteur public et en particulier des administrations afin de faciliter l'activité économique.
8. L'efficacité administrative est une priorité dans la plupart des pays. Elle est définie ici comme la capacité des administrations publiques d'aider les entreprises à se conformer

<sup>1</sup> Public Investment: Vital for Growth and Renewal, but should it be a Countercyclical Instrument? – Note établie par le secrétariat pour le séminaire de haut niveau sur le rôle de l'investissement public dans le développement économique et social tenu les 13 et 14 juillet 2009 à Rio de Janeiro (Brésil).

<sup>2</sup> Une définition très large de l'investissement public a été retenue ici: toute dépense publique qui augmente les actifs corporels et incorporels publics.

aux règles nationales qui s'appliquent au début de l'activité (création d'entreprise, 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, permis de construire, raccordement aux services publics de base, paiement des impôts et des charges sociales) et en fin d'activité (cessation d'activité, faillite).

9. L'efficacité administrative requiert des investissements publics dans trois grands domaines: la réglementation, soit l'ensemble des textes qui précisent les droits et obligations des entreprises; l'administration, ou les processus selon lesquels est appliquée la réglementation; enfin les agents de la fonction publique chargés de veiller au respect et à l'application des procédures. Une réglementation claire, une administration responsable et des agents de la fonction publique compétents forment une combinaison idéale pour des services publics efficaces. Ces trois éléments sont également importants et nécessaires à l'efficacité administrative. Le troisième<sup>3</sup>, toutefois, ne sera pas examiné ici.

## A. L'efficacité administrative stimule la croissance et l'emploi

10. Le Programme «Mieux légiférer»<sup>i</sup> lancé en 2006 par l'Union européenne fournit une estimation selon laquelle une réduction de 25 % des charges administratives des entreprises se traduirait par une hausse de 1,5 % du PIB. Dans les pays à faible revenu, ce genre de mesure aurait sans doute un impact encore plus marqué, les entreprises de ces pays devant en moyenne faire face à deux fois plus de contraintes réglementaires que leurs homologues des pays à revenu élevé lorsqu'il s'agit de créer une entreprise, de transférer une propriété, de remplir un avis d'imposition ou de résoudre un litige commercial au tribunal<sup>4</sup>. Les pays développés ont, en moyenne, 10 fois plus de nouvelles entreprises enregistrées par adulte que ceux d'Afrique et du Moyen-Orient et la densité des entreprises y est 4 fois celle des pays en développement<sup>ii</sup>. Les charges imposées par la réglementation ont un impact direct sur les frais des entreprises et, par conséquent, sur leurs profits et leur capacité de se développer et d'embaucher. Ces effets négatifs sont plus sensibles encore pour les PME pour lesquelles le coût moyen des charges administratives serait de 6 à 30 fois plus élevé que pour les grandes entreprises<sup>5</sup>.

11. En période de récession, il devient particulièrement important de protéger les entreprises et l'emploi. Dans un rapport récent<sup>iii</sup>, l'OCDE renvoie à l'expérience passée, suggérant que la crise économique actuelle se traduira par un taux de pauvreté accru dans les pays à faible revenu. La part de l'emploi informel tend à croître en période de tourmente économique. Avec les bas salaires et l'absence de protection sociale, il est de moins en moins probable que soit atteint l'objectif du Millénaire pour le développement consistant à réduire la pauvreté de moitié avant 2015.

12. La mise en place d'un cadre réglementaire assorti de procédures administratives efficaces favorables aux opérations commerciales et à la protection des droits de propriété peut inciter les entreprises et les investisseurs à saisir les occasions qui s'offrent à mesure

<sup>3</sup> La compétence des fonctionnaires est essentiellement une question de formation, d'éthique et d'engagement. Une rémunération correcte permet d'attirer des individus talentueux et de s'assurer de leur loyauté mais il est également important de garantir une carrière administrative pour les prémunir contre d'éventuelles influences politiques. Le fait de donner une certaine autonomie aux fonctionnaires et les impliquer dans l'amélioration des services publics est de plus en plus largement considéré comme décisif pour l'efficacité administrative.

<sup>4</sup> Doing Business Report 2010, <http://www.doingbusiness.org/features/Highlights2010.aspx>.

<sup>5</sup> D'après des études européennes, le coût moyen des charges administratives serait de 6 à 30 fois plus élevé pour les PME que pour les grandes entreprises, <http://eur-lex.europa.eu/LesUriServ/LesUriServ.do?zru=CELEX:31997H0344:en:HTML>.

que se développe l'économie. D'après des recherches menées par la Banque mondiale, des mesures simples peuvent faire la différence: dans un pays en développement, une réduction de dix jours du délai nécessaire à la création d'une entreprise a été associée à une augmentation de 0,4 % du taux de croissance et de 0,27 % du taux d'investissement<sup>iv</sup>. Il n'est donc pas surprenant que l'existence d'une réglementation efficace joue un rôle déterminant dans le choix des lieux où investissent les multinationales<sup>v</sup>.

## **B. L'efficacité administrative contribue à réduire les déficits publics**

13. L'accroissement des dépenses publiques lié à la mise en œuvre de plans de relance ambitieux combinée à une baisse des recettes fiscales due à une contraction brutale du profit des entreprises entraîne d'importants déficits publics et des taux d'endettement sans précédent dans la plupart des pays<sup>vi</sup>. De tels déséquilibres sont généralement jugés comme insoutenables et imposent l'application de mesures d'austérité.

14. L'introduction de systèmes plus efficaces de passation des marchés publics peut par exemple se traduire par des économies substantielles au niveau du budget de l'État. Les marchés publics représentent pour les gouvernements une activité économique majeure, estimée à environ 15 % du PIB dans les pays membres de l'OCDE, et leur rematérialisation offre un excellent moyen d'atteindre des niveaux élevés de transparence, de responsabilisation et d'efficacité. Les économies résultant de la modernisation des marchés publics seraient de l'ordre de 2,5 à 10 % dans l'UE<sup>vii</sup>.

15. La simplification des procédures et le recours au numérique offrent aussi des possibilités de gains substantiels au niveau du temps de travail et des installations. Le Gouvernement britannique estime à plus de 12 milliards de livres les économies qui pourraient être réalisées entre 2010 et 2014, grâce à l'amélioration des services transactionnels. Dans un contexte marqué par une transparence et une responsabilisation accrues, les citoyens pourront comparer les prestations proposées au niveau local, faire pression pour obtenir des améliorations, choisir leurs fournisseurs et exiger des modifications dans la prestation des services, le Web leur offrant un moyen puissamment efficace de se faire part de leurs expériences<sup>viii</sup>.

16. Des frais administratifs réduits se traduiront par une augmentation des profits des entreprises et donc des rentrées fiscales. Par ailleurs, en simplifiant le paiement de l'impôt, on incite les contribuables à mieux s'acquitter de leurs obligations et l'on évite ainsi des contrôles coûteux. L'application de procédures plus efficaces ouvertes à tous encouragera les opérateurs du secteur informel à chercher à bénéficier de la protection de la loi et à acquitter les droits d'enregistrement de leurs sociétés, à faire valider leurs titres de propriété, à solliciter des permis de construire et à assurer la protection de leurs employés.

## **C. L'efficacité administrative est un facteur d'autonomisation des pauvres**

### **1. Plus de la moitié de la population active mondiale travaille dans le secteur informel**

17. D'après une étude récente<sup>6</sup>, 1,8 milliard d'individus travaillent dans des emplois informels, tandis que 1,2 milliard bénéficient de contrats de travail et de prestations sociales. Ce chiffre devrait augmenter pour atteindre les deux tiers de la population active mondiale en 2020, si l'on retient l'hypothèse d'une évolution stable de la population et de la croissance, et pourrait augmenter encore plus si la crise économique entraîne des pertes

<sup>6</sup> OCDE – L'emploi informel dans les pays en développement. Une normalité indépassable?, 2009 – [http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en\\_2649\\_33935\\_42024438\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_33935_42024438_1_1_1_1,00.html).

d'emploi plus importantes et si davantage de migrants retournant dans leur pays d'origine prennent des emplois dans le secteur informel.

18. Le fait d'être en dehors de la légalité est courant dans bien des domaines, mais surtout dans le secteur foncier, le commerce et l'emploi. Aux Philippines, 65 % des ménages et des entreprises ne sont pas enregistrés et en Tanzanie ils sont 90 %<sup>ix</sup>. Une étude de la Banque interaméricaine de développement conduite dans 12 pays d'Amérique latine a montré que près de 92 % des entreprises, 76 % des propriétés rurales et 65 % des logements étaient dans le secteur informel ou «extralégal»<sup>x</sup>.

19. On croit souvent à tort que l'économie informelle est en un sens illégale, voire délictueuse. Une distinction claire s'impose: ce qui est illégal va à l'encontre de la loi; les activités informelles sont «extralégales» en ce sens qu'elles ne sont pas officiellement déclarées et échappent au contrôle de la loi. Le regain d'intérêt récent pour l'économie informelle vient du constat que son ampleur va croissant; c'est un phénomène durable et non transitoire et le secteur informel ne doit pas être considéré comme marginal ou périphérique mais comme un élément fondamental de l'économie<sup>7</sup>.

## 2. Une réglementation plus efficace et plus aisément accessible est nécessaire à l'autonomisation des pauvres

20. Le fait de se situer en dehors de la légalité a des causes multiples qui varient selon les pays. Dans certains cas, il peut s'agir d'un choix conscient, d'une décision prise pour se soustraire à l'impôt ou éviter d'autres obligations. Très souvent, c'est une simple méconnaissance de la loi ou des moyens de s'y conformer, ou encore l'incapacité de comprendre les procédures nécessaires. L'initiative pour la démarginalisation des pauvres par le droit, lancée en 2005 par un groupe de pays industrialisés et en développement<sup>8</sup> en coopération avec le PNUD et la CEE a montré qu'une réglementation contraignante et inadaptée constituait un obstacle majeur à l'entrée dans l'économie officielle.

21. En 2008, le rapport de la Commission de haut niveau pour la démarginalisation des pauvres par le droit<sup>xi</sup> précisait: «La proportion de la population mondiale capable de profiter des normes légales et des réglementations est minoritaire... Au moins 4 milliards de personnes sont exclues de l'état de droit». Tout comme l'accès aux services financiers de base, des mesures de démarginalisation par le droit visant par exemple à «renforcer la gouvernance économique efficace qui facilite et permet de créer et de gérer une entreprise, d'accéder aux marchés et de se défaire d'une activité si nécessaire» sont indispensables pour les entrepreneurs potentiels ou nouveaux. Le microfinancement peut être une solution au problème de l'accès aux moyens financiers de même que l'autonomisation juridique des pauvres est une solution au problème de l'accès au droit.

22. Dans une résolution de décembre 2009 sur la démarginalisation des pauvres par le droit et l'élimination de la pauvreté<sup>xii</sup>, l'Assemblée générale «encourage la promotion d'un climat favorable qui facilite la création d'entreprises par tous les citoyens (art. 8) ... et encourage les pays à promouvoir les quatre conditions essentielles à la démarginalisation des pauvres par le droit que sont l'accès à la justice et la réalisation des droits relatifs à la propriété, au travail et aux entreprises, en incorporant tous ces aspects à leurs politiques et stratégies nationales de développement...».

<sup>7</sup> Pr. Martha Alter Chen, Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment [http://www.un.org/esa/papers/2007/wp46\\_2007.pdf](http://www.un.org/esa/papers/2007/wp46_2007.pdf).

<sup>8</sup> Les pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), le Canada, l'Égypte, le Guatemala, le Royaume-Uni et la Tanzanie.

### 3. L'autonomisation des pauvres profite à l'économie

23. Les entreprises du secteur informel n'acquittent ni droits d'enregistrement, ni permis d'exploitation, ni TVA sur les ventes, ni impôt sur les sociétés, ni cotisations sociales. Les employés du secteur informel ne paient pas non plus de cotisations sociales. Les biens fonciers non enregistrés échappent aux droits d'enregistrement et de mutation comme aux impôts locaux. Si les opérateurs du secteur informel sont souvent obligés de payer des dessous de table, étant les victimes faciles d'administrateurs peu scrupuleux qui profitent de leur ignorance et de leur situation précaire, ils ne contribuent pas au budget de l'État. Le travail informel réduit la marge de manœuvre budgétaire et représente une moins-value d'impôt considérable dans les budgets publics.

24. La contribution du secteur informel au PIB est estimée à 19 % dans les pays en transition sur le plan économique, 29,7 % en Amérique latine, 30,6 % en Asie et 63,6 % en Afrique subsaharienne<sup>xiii</sup>. Avec le ratio recettes fiscales/PIB actuel<sup>xiv</sup>, le niveau de la pression fiscale et les capacités de recouvrement de l'impôt restant inchangés, le *montant annuel des recettes supplémentaires qui pourraient échoir au budget de l'État* si le secteur informel était soumis à l'impôt serait le suivant<sup>9</sup>:

a) Amérique latine et Caraïbes: 145 milliards de dollars, soit l'équivalent de 5,59 % du PIB régional; (c'est-à-dire 107 % de l'aide publique au développement et 208 % de l'IED dans la région);

b) Asie (Asie de l'Est et Pacifique et Asie du Sud): 198 milliards de dollars, soit l'équivalent de 4,9 % du PIB régional; (c'est-à-dire 546 % de l'APD et 501 % de l'IED dans la région);

c) Afrique subsaharienne: 73 milliards de dollars, soit l'équivalent de 11,45 % du PIB régional; (c'est-à-dire 224 % de l'APD et 433 % de l'IED dans la région).

25. L'introduction progressive des activités informelles dans le secteur structuré augmenterait considérablement la base d'imposition et les revenus des pays en développement. Ces revenus supplémentaires pourraient certainement être utilisés pour financer la mise en place d'infrastructures de base et des mesures propres à améliorer l'efficacité administrative.

## II. Accroître la transparence, simplifier les procédures et développer l'administration en ligne: pratiques les meilleures

26. En matière d'efficacité administrative, les pratiques et les politiques les meilleures obéissent toutes à un principe fondamental, à savoir que *la gouvernance doit être axée sur l'utilisateur* dont les besoins doivent toujours être pris en compte lorsqu'il s'agit de réviser des règles et des procédures ou d'en concevoir de nouvelles. Dans ce contexte, le principe «*d'abord voir petit*» selon lequel c'est aux petites entreprises qu'il faut penser en premier lieu en matière de réglementations commerciales est de plus en plus largement appliqué<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Ces chiffres correspondent à des calculs approximatifs dont l'exactitude est difficile à vérifier. Ils ne tiennent pas non plus compte du fait qu'un pourcentage significatif des opérateurs du secteur informel gagne très peu d'argent et ne contribuerait sans doute pas dans les mêmes proportions que les contribuables actuels. Par ailleurs, puisqu'ils concernent des régions, ces chiffres ne rendent pas compte des écarts considérables existant entre pays d'une même région.

<sup>10</sup> Ce principe a été consacré dès 1996 aux États-Unis par le Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act et, plus récemment, dans l'UE par la loi sur les petites entreprises de 2008.

## A. Principes fondamentaux de l'efficacité administrative

### 1. La transparence est la clef de voûte de l'efficacité administrative

27. *Promouvoir le point de vue de l'utilisateur.* Il est souvent difficile d'être simple: présenter les procédures sous une forme aisément compréhensible ne va pas de soi. Il n'existe ni norme internationale unique ni communauté de vues sur ce qu'il faut entendre par «procédure», ce qui explique les formes multiples observées selon les pays et, dans un même pays, selon les administrations. Cela étant, les conceptions les plus courantes procèdent d'une vision centrée sur l'administration: est généralement définie comme procédure un processus ou une série de processus exécutés au sein d'une même administration sur la base de textes normatifs précis. Le point de vue de l'utilisateur est tout autre. Pour lui, la procédure correspond au parcours qu'il doit faire pour atteindre son objectif. Ce parcours peut le conduire à passer par plusieurs administrations et, dans chacune d'elles, par plusieurs bureaux. Ce qui pour l'administration est une procédure complète n'en est en réalité qu'une partie pour l'utilisateur. Au Salvador par exemple, le transfert d'un titre de propriété foncière suppose que l'on s'adresse à cinq entités distinctes, et plusieurs fois à chacune d'elles, puisqu'au total, 16 interactions différentes seront nécessaires pour mener la procédure à bien<sup>11</sup>. Pour l'utilisateur, il s'agit d'une procédure unique qui lui permettra d'atteindre son objectif: faire enregistrer son bien.

#### Encadré 1. Système d'administration en ligne de la CNUCED, pour une transparence mondiale<sup>xv</sup>

La CNUCED a mis au point un système d'administration en ligne pour aider les pays en développement et les pays en transition à accroître l'efficacité administrative par la transparence, la simplification et l'automatisation des règles et des procédures relatives à la création et au fonctionnement des entreprises. Ce système peut contribuer à accroître la transparence et l'efficacité dans la fonction publique, à améliorer la gouvernance et à réduire les coûts. Il offre aux pays en développement un moyen rapide et rentable de régler les procédures administratives en ligne. Ses objectifs sont au nombre de quatre:

- Présenter les règles et les procédures en *toute transparence* en donnant en ligne une description détaillée, concrète et à jour des étapes à franchir, **du point de vue de l'utilisateur**;
- Aider les gouvernements à *simplifier* les procédures en leur permettant de repérer facilement les étapes inutiles;
- Promouvoir une *bonne gouvernance* en faisant mieux connaître les règles et les procédures administratives et donc en créant les conditions d'un dialogue équilibré entre les utilisateurs des services publics et leurs agents;
- Préparer la voie à une *harmonisation* régionale/internationale des règles en facilitant l'échange de bonnes pratiques entre les pays.

Les États membres qui bénéficient actuellement de ce programme sont entre autres la Colombie, les Comores, le Costa Rica, El Salvador, l'Éthiopie, la Fédération de Russie (ville de Moscou), le Guatemala, le Mali, le Maroc, le Nicaragua, le Rwanda et le Viet Nam. Le programme d'administration en ligne bénéficie de contributions financières des gouvernements du Luxembourg et des Pays-Bas, de la ville de Moscou et du PNUD.

<sup>11</sup> Voir la description de la procédure donnée par le système d'administration en ligne du Salvador, <http://elsalvador.e-regulations.org/default.aspx?lang=es&target=ListOfSteps&sectionid=7&regid=1&Id=2>.

28. *Proclamer le droit à l'information.* Le droit de chacun d'être informé des procédures administratives doit être porté à la connaissance du public et être d'abord reconnu par la loi. De plus en plus de pays promulguent des lois sur la transparence et l'accès à l'information dans le domaine de l'administration. Ces lois donnent généralement aux utilisateurs le droit de prendre connaissance des données récoltées à leur sujet par l'administration ainsi que des résultats et des processus des actions et décisions administratives. L'accès à ces informations doit être explicitement garanti, comme dans le cas du Mali dont une loi avant-gardiste de 1998<sup>xvi</sup> stipule que toute administration est tenue de communiquer aux usagers des informations exactes sur les procédures et les formalités à engager pour bénéficier de ses services.

29. *Rendre l'information disponible.* Des formats et canaux multiples correspondant au public visé devraient être utilisés pour la diffusion d'informations sur les procédures administratives, par exemple par le biais de registres en ligne. Les pays sont de plus en plus nombreux à en proposer de tels registres, tels le ChileClic portail au Chili<sup>xvii</sup> ou les systèmes d'administration en ligne de plusieurs pays en développement (encadré 1)<sup>xviii</sup>. Certains de ces registres sont spécialisés, comme le portail Businesslink au Royaume-Uni<sup>xix</sup>, et d'autres existent aussi au niveau infranational, comme en Espagne avec le nouveau service d'assistance virtuel de la Généralité de Catalogne<sup>xx</sup> et en Colombie avec le guide des procédures et des services de la ville de Bogota<sup>xxi</sup>. Des documents imprimés devraient aussi être mis à la disposition du public dans toutes les administrations; à la porte de chaque service, une affiche devrait préciser la liste des services assurés et des formalités à remplir avec des indications détaillées sur les résultats escomptés, les conditions requises, les réclamations, etc. Les lignes téléphoniques ou Internet spéciales se multiplient. Des centres d'appels sont mis en place dans de nombreux pays et des permanences sont également assurées sur Internet. Aux États-Unis, le site «community business.gov»<sup>xxii</sup> offre aux utilisateurs la possibilité de poser des questions et d'obtenir des réponses en ligne.

30. *Promouvoir l'utilisation de l'information.* L'existence d'informations sur les procédures administratives et les moyens d'y accéder devraient être rendus publics par le biais des associations professionnelles et des services de soutien aux entreprises (chambres de commerce, fédérations sectorielles, banques, conseillers juridiques, comptables, consultants, par exemple), de toutes les administrations publiques et de campagnes auprès du public. Le droit à l'information devrait être enseigné dans les écoles comme un droit fondamental et dans les universités dans le cadre de cours sur l'économie.

## 2. L'administration en ligne facilite et favorise les réformes du secteur public

31. La devise affichée sur le portail du système d'administration en ligne de Singapour<sup>xxiii</sup> (des services cohérents pour une administration cohérente) montre bien que l'administration en ligne n'est pas un objectif en soi mais un moyen d'améliorer la conduite des affaires publiques. Toutefois, l'évolution rapide des techniques de l'information transforme aussi les notions même d'administration en ligne et de gouvernance. Initialement conçue pour aider le secteur public à mieux répondre aux besoins des entreprises et des citoyens, l'administration en ligne est maintenant de plus en plus considérée comme un moyen de favoriser la participation du public à l'élaboration des réglementations et à la prise des décisions. On citera ici quelques notions et tendances importantes qui marquent cette évolution:

32. *L'interopérabilité* désigne la capacité de différents systèmes et organisations de travailler ensemble, d'échanger des données et d'utiliser ces informations. Elle repose sur l'utilisation de normes communes grâce auxquelles les données sont compatibles<sup>xxiv</sup>. Elle permet à des systèmes multiples et décentralisés (et par conséquent aux organismes qui leur correspondent) d'offrir des services intégrés aux usagers.

33. *Le guichet unique* ou service continu offre aux usagers la possibilité d'énoncer un besoin et de bénéficier d'un service sans qu'il leur soit nécessaire de savoir quelle administration contacter. Il arrive souvent que plusieurs organismes interviennent à différents échelons de l'administration sans que l'utilisateur en ait conscience<sup>xxv</sup>.

34. *L'informatique en nuages* est la possibilité de louer et utiliser en ligne, à partir de n'importe quel terminal, les capacités de traitement et de stockage et les applications de serveurs extérieurs<sup>xxvi</sup>. La location de serveurs et de supports d'enregistrement numérique est déjà largement répandue mais l'idée qu'il n'est plus nécessaire de mettre au point ses propres applications et qu'il est possible d'utiliser des applications extérieures selon un système de paiement à l'utilisation est plus récente. Une première expérience a été lancée aux États-Unis sur le site apps.gov<sup>xxvii</sup> et le Royaume-Uni a récemment mis au point une stratégie analogue<sup>xxviii</sup>.

35. *Le Web 2.0* permet à ses utilisateurs d'interagir entre eux ou de modifier des contenus, contrairement aux sites non interactifs dont les utilisateurs sont de simples observateurs passifs. On en donnera comme exemple les groupes d'échanges en ligne, les services d'hébergement, les applications Web, les réseaux sociaux, les sites d'échange de vidéos, les logiciels wikis, les mashups et les blogs. Pour expliquer ce qui distingue le Web 1.0 du Web 2.0, on pourrait dire qu'il s'agit dans le premier cas d'un système de diffusion entre une source et des utilisateurs multiples et, dans le deuxième cas, d'un système de communication entre des participants multiples.

36. Le «*gouvernement 2.0*» vise à moderniser les relations entre les administrations publiques et les usagers par l'utilisation des nouveaux outils et méthodes interactifs du Web 2.0 grâce auxquels peuvent être pris en compte les besoins particuliers de chaque utilisateur. Centré sur les besoins des utilisateurs, ce système vise à accroître la transparence des informations et des procédures administratives, à assurer des services axés sur les besoins des utilisateurs, à améliorer la participation du public à la prise de décisions et à améliorer la collaboration entre les administrations à tous les échelons.

37. La Déclaration ministérielle de l'UE sur l'administration en ligne<sup>xxix</sup> reflète la marque de cette nouvelle façon de voir: l'objectif pour 2015 est d'améliorer l'administration en ligne pour rendre les services publics plus efficaces et efficaces. Des services efficaces d'administration en ligne axés sur les besoins des usagers renforceront la confiance dans les administrations et contribueront à accroître la satisfaction des usagers tout en améliorant la productivité.

38. Un service en ligne récemment mis en place en Inde<sup>xxx</sup> montre comment l'administration en ligne peut être utilisée au profit des groupes socialement exclus. Le Programme national de garantie de l'emploi rural consiste entre autres à gérer en ligne le recrutement de travailleurs non qualifiés dans l'Andhra Pradesh en vertu d'un texte de loi garantissant au moins cent jours de salaire par exercice aux ménages dont les membres sont prêts à faire des travaux manuels non qualifiés.

## **B. Bonnes pratiques en matière de création d'entreprise, de transfert de droits de propriété et de permis de construire**

39. La vraie simplification découle toujours de la volonté de prendre en compte les besoins des usagers. Ces principes sont très simples: adopter le point de vue de l'utilisateur, étudier et décrire soigneusement la procédure, étape par étape; éliminer les interactions, délais et prescriptions inutiles; regrouper en un même lieu les démarches qui ne peuvent être évitées et faire du processus qui en résulte un processus totalement ou partiellement

électronique. Cela vaut pour toutes les procédures administratives, notamment la création d'entreprises, les transferts de propriété et les permis de construire<sup>12</sup>.

## 1. Simplifier la création d'entreprise

40. Le processus aboutissant à la création d'une entreprise est particulièrement important: il donne à la société son existence juridique et marque son «acte de naissance». C'est probablement pour cela qu'autant de réformes lui ont été consacrées partout dans le monde ces dernières années. D'après le rapport Doing Business, les procédures (en ligne) les plus efficaces sont celles appliquées en Nouvelle-Zélande<sup>xxx1</sup>, au Canada<sup>xxx2</sup>, en Australie<sup>xxx3</sup> et à Singapour<sup>xxx4</sup>.

41. *Supprimer les formalités inutiles.* Pour faciliter la création d'entreprise, on peut commencer par supprimer les prescriptions inutiles, le sceau de la société étant l'une d'elles. L'insertion d'une annonce au journal officiel peut être aisément remplacée par une publication sur support électronique, comme c'est le cas en Allemagne, dans la République fédérale yougoslave de Macédoine et au Mozambique, ou par une inscription au registre des sociétés comme au Burkina Faso. Le dépôt de capital exigé peut également être un obstacle majeur. Trente-cinq pays ont réduit voire supprimé le dépôt de capital depuis 2004. Les timbres fiscaux ou papiers timbrés, les copies certifiées conformes et les lettres de change sont progressivement supprimés. L'uniformisation des formulaires et la standardisation des actes d'enregistrement réduisent aussi les formalités.

42. *Centraliser les enregistrements.* Les formalités qui restent à accomplir auprès de multiples services peuvent être regroupées en un même lieu au moyen d'un guichet unique, physique ou virtuel. Depuis 2004, 44 pays ont créé un système centralisé d'enregistrement, physique ou électronique.

43. *Services en ligne.* Les systèmes électroniques qui facilitent les échanges d'informations sont un bon moyen de proposer des services intégrés aux usagers. Ils réduisent aussi sensiblement les coûts administratifs. En Malaisie, le registre des sociétés a investi 12,7 millions de dollars, entièrement couverts par le produit de ses recettes, dans la mise en place, sur cinq ans, d'un système très sophistiqué. Une quarantaine de pays proposent maintenant des systèmes d'enregistrement en ligne. Parfois, une partie seulement du processus est automatisée, soit en général la vérification en ligne du nom, maintenant proposée dans plus de la moitié des pays dont le Bangladesh<sup>xxx5</sup>.

## 2. Simplifier l'enregistrement des biens fonciers

44. Dans toutes les sociétés, les biens fonciers constituent un actif économique fondamental. Sans titre de propriété valide, la terre ne peut être une source de capital productif, servir de garantie pour l'obtention de prêts et être transférée. C'est ce qu'Hernando de Soto qualifie de «capital mort»<sup>xxx6</sup>. Pour Doing Business, l'Arabie saoudite, la Géorgie et la Nouvelle-Zélande<sup>xxx7</sup> sont les pays qui ont apporté les réformes les plus efficaces aux procédures d'enregistrement des titres de propriété.

45. *Supprimer les contraintes administratives.* La République de Moldova n'exige plus de relevé cadastral, ce qui fait gagner quarante-trois jours. La République kirghize et le Bélarus ont supprimé l'obligation d'authentification. L'Indonésie, la République fédérale yougoslave de Macédoine et la Roumanie ont fixé des dates limites. L'Algérie a supprimé les liens avec l'abolition de l'impôt sur les plus-values. Plus de 150 pays n'exigent plus que la valeur des biens soit estimée sur place et 17 perçoivent un montant forfaitaire qui

<sup>12</sup> Les exemples et pratiques mentionnés ici proviennent pour la plupart du rapport de la Banque mondiale Doing Business 2010 et concernent l'année 2009, <http://www.doingbusiness.org/>.

remplace les taxes multiples versées aux différents services. La plupart des pays ne demandent plus de certificats du cadastre et plus d'une centaine ne demandent plus d'attestation de paiement des impôts aux différentes administrations. Seuls quelques-uns demandent encore des attestations de paiement aux compagnies de distribution d'énergie.

46. *Centraliser les enregistrements.* Au Burkina Faso, les droits de mutation peuvent maintenant être acquittés au cadastre. Le guichet unique créé au Bélarus en 2007 a permis de ramener la durée de l'enregistrement de deux cent trente et un à dix-huit jours.

47. *Administration en ligne.* Onze pays ont introduit des services en ligne en 2009. À Maurice, le registre foncier a été entièrement informatisé, ainsi qu'en Estonie<sup>xxxviii</sup>. Au Royaume-Uni, les déclarations de l'impôt prélevé sur les transactions foncières sont traitées électroniquement, ce qui a permis de ramener de vingt et un à huit jours le délai d'enregistrement de biens fonciers. Au Panama, l'administration fiscale délivre maintenant le certificat de conformité en ligne<sup>xxxix</sup>. Le Guatemala, qui est le pays d'Amérique latine où l'enregistrement des biens fonciers est le plus efficace, a encore amélioré ses services en ligne<sup>xl</sup>. Au Rwanda, le certificat d'acquiescement de l'impôt peut maintenant être obtenu en ligne<sup>xli</sup>.

### 3. Simplifier les procédures d'obtention de permis de construire

48. L'industrie du bâtiment, dont on dit qu'elle est un baromètre de l'économie, représente de 5 à 7 % du PIB dans la plupart des pays. La Banque mondiale estime que dans les pays en développement, de 60 à 80 % des constructions sont faites sans autorisations, trop complexes à obtenir. D'après le rapport Doing Business, les pays où ces procédures sont le plus efficace sont Hong Kong (Chine)<sup>xlii</sup>, Singapour<sup>xliii</sup>, Saint-Vincent-et-les Grenadines, la République de Corée et la Finlande.

49. *Supprimer les contraintes administratives.* Dans le monde, les constructeurs ont affaire en moyenne à neuf administrations différentes. La Colombie, le Guatemala, le Honduras et le Panama ont réduit les formalités en introduisant des procédures d'approbation en fonction du risque, raccourcissant ainsi les délais de trente-cinq jours en moyenne. Le Portugal a suivi cet exemple, supprimant différentes formalités et réduisant les délais de quarante et un jours.

50. *Centraliser les enregistrements.* La Jordanie et l'Arabie saoudite ont centralisé les démarches nécessaires en créant en 2009 des guichets uniques. Le guichet mis en place à Amman a permis de réduire de vingt jours les délais à prévoir (désormais de quatre-vingt-sept jours seulement) et il est prévu de créer d'autres guichets uniques dans d'autres districts. À Riyad, il est possible d'obtenir un permis de construire en un jour s'il s'agit de structures simples. Le Burkina Faso a lui aussi créé un guichet unique, réduisant ainsi de deux mois le délai d'obtention d'un permis de construire.

51. *Administration en ligne.* À Bahreïn, il n'est plus nécessaire de remplir neuf formulaires différents et de fournir 15 jeux de documents: les candidats remplissent un formulaire unique en ligne et téléchargent tous les documents requis. À Doubaï, il est maintenant possible de demander en ligne des certificats de «non-opposition», des permis de construire et des certificats de réception des travaux<sup>xliv</sup>. Dans la République islamique d'Iran, des certificats d'approbation du site, des permis de construire et des certificats de réception des travaux peuvent être obtenus auprès de n'importe lequel des 70 bureaux d'administration en ligne installés à Téhéran.

## C. Encourager les microentreprises: les aider et les inciter à sortir du secteur informel

### 1. Expliquer ce que signifie sortir du secteur informel

52. *Quelles conditions doit remplir au minimum une petite entreprise pour avoir une existence légale et fonctionne en toute légitimité?* La plupart des entrepreneurs du secteur informel n'ont pas la réponse à cette question et ne savent pas où l'obtenir. À part créer une entreprise, ce qui est généralement coûteux, existe-t-il d'autres régimes? Est-ce qu'une déclaration à l'administration fiscale nationale suffit ou faut-il aussi s'inscrire auprès des autorités fiscales locales; quelles activités demandent-elles une autorisation spéciale; quels sont les régimes d'assurance maladie et de retraite; faut-il tenir une comptabilité officielle et l'entrepreneur peut-il engager les formalités en son nom propre? Faute de connaître les règles à respecter et de peur qu'elles ne soient trop compliquées, les microentrepreneurs renoncent souvent à se mettre en règle avec la loi.

53. *Adapter l'information aux usagers.* Des informations claires et aisément compréhensibles sur les régimes existants d'enregistrement et d'exploitation et les procédures qui s'y rapportent devraient être diffusées largement auprès des microentrepreneurs. Les différents moyens d'officialiser une activité économique – régimes juridiques applicables – devraient être clairement expliqués avec leurs avantages et leurs inconvénients. Les procédures devraient être décrites étape par étape, avec tous les détails nécessaires.

54. *Cibler la diffusion de l'information.* L'information doit être apportée aux microentrepreneurs. Les agents des institutions de microcrédit vont à la rencontre de leurs clients: sur les marchés, dans les échoppes et dans les rues, dans les quartiers d'artisans et de commerçants, dans les bidonvilles et dans les villages. C'est aussi là que devraient être expliqués les moyens d'officialiser une activité économique. Les établissements de microcrédit, les ONG, les associations de petits commerçants, les Églises et toutes les autres associations d'aide aux défavorisés pourraient être de bons intermédiaires, de même que les écoles et les collèges. Les cybercafés sont aussi des endroits propices pour informer les microentrepreneurs<sup>13</sup>. Des affiches sur les panneaux réservés aux municipalités peuvent aussi être utiles. Les journaux, la télévision et la radio sont des médias très efficaces lorsque les messages sont diffusés dans le cadre d'émissions très populaires auprès du public visé. Enfin, des campagnes d'information multimédias à grande échelle peuvent aussi être exécutées, sur le modèle des campagnes d'alphabetisation ou de vaccination.

### 2. Faciliter les formalités nécessaires

55. *Il faudrait que les formalités soient le plus simple possible,* dans le cadre de la législation en vigueur ou d'une législation modifiée. La création de guichets uniques est un bon moyen de réduire les délais et les formalités. Les outils d'administration en ligne sont évidemment un plus mais pas une obligation. Des guichets uniques physiques où le traitement de l'information est assuré manuellement peuvent être très efficaces surtout s'ils sont installés dans des endroits stratégiques et aisément accessibles. Un formulaire unique devrait suffire pour déclarer une activité auprès de toutes les administrations concernées et, idéalement, l'autorisation d'exercer légalement cette activité devrait être délivrée

<sup>13</sup> Les cybercafés ont été utilisés à cette fin dans le cadre de programmes sociaux exécutés en El Salvador. Des bons donnant droit à une heure d'accès gratuit aux cybercafés étaient distribués dans les quartiers défavorisés. Les patrons des cybercafés avaient été préalablement formés pour pouvoir guider les utilisateurs sur des sites Web particuliers, et priés d'ouvrir pour eux des comptes de messagerie électronique afin qu'ils puissent être aisément contactés.

immédiatement. C'est le cas au Royaume-Uni où les travailleurs indépendants ou individuels sont simplement tenus de se déclarer auprès de l'administration fiscale, par courrier, par téléphone ou en remplissant un formulaire en ligne<sup>xlv</sup>. Il peut cependant être difficile de limiter le nombre des documents à fournir à l'appui de la déclaration s'ils sont énumérés dans le texte de loi. Ainsi, selon l'acte uniforme de l'Organisation en Afrique pour l'uniformisation du droit des affaires (OHADA) qui est en vigueur dans 16 pays d'Afrique et régit une partie des procédures d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés, cinq documents doivent être fournis: acte de naissance, certificat de mariage, certificat de nationalité, contrat de bail et dossier de police. Pour obtenir chacun de ces documents, il faut effectuer au moins une et parfois deux démarches distinctes avec tout ce que cela implique comme obligations, coûts et délais<sup>14</sup>. Cela limite sérieusement la possibilité de simplifier radicalement la procédure dans ces 16 pays africains.

56. *Nouveaux systèmes d'auto-entreprenariat et d'exploitations familiales.* Quand il est trop difficile de changer la loi, il peut être plus simple de créer de nouveaux régimes avec une nouvelle loi. De plus en plus de pays mettent maintenant en place des régimes spéciaux pour les entrepreneurs individuels. C'est ce qu'a fait la France en 2009 avec le nouveau régime de «l'auto-entrepreneur»<sup>xlvi</sup> selon lequel quiconque peut s'inscrire en même temps, en quelques minutes, au registre du commerce, à l'administration fiscale et à la sécurité sociale. En une année, plus de 300 000 nouvelles entreprises ont ainsi été créées. Au Rwanda<sup>15</sup>, où a été adoptée, en 2009, une nouvelle loi sur les sociétés, il est désormais possible de déclarer une nouvelle activité économique en trois étapes et en vingt-quatre heures<sup>16</sup> grâce à un guichet unique créé à l'Office rwandais du développement. En 2007, le Panama a adopté un texte de loi<sup>xlvii</sup> supprimant toutes les anciennes formalités auprès d'administrations multiples et instaurant une simple déclaration en ligne et le paiement de 15 dollars, pour les étrangers comme pour les nationaux. L'ensemble du processus<sup>xlviii</sup> est extrêmement simple et ne prend pas plus de dix minutes.

57. *Régime fiscal simplifié.* Les nouveaux régimes applicables aux petites entreprises prévoient généralement un régime fiscal unique combinant l'impôt sur le revenu, la TVA et les contributions sociales, et un paiement forfaitaire qui facilite l'enregistrement et la mise en règle<sup>xlix</sup>; des centres réservés aux petits contribuables sont créés dans les zones d'activité, tout comme ont été créés des centres pour les gros contribuables dans les années 80 et 90<sup>l</sup>. Le Service rwandais des impôts a institué en 2009 un nouveau système de gestion de groupes<sup>li</sup>, installant des centres des impôts dans les quartiers de petites entreprises.

### 3. Rendre la régularisation souhaitable

58. Adopter des réglementations mieux adaptées et simplifier les procédures ne suffit pas. Encore faut-il que ces dernières soient non seulement connues mais aussi perçues comme bénéfiques. Au cours des dix dernières années, la plupart des pays latino-américains ont introduit des régimes fiscaux simplifiés pour les microentreprises mais seule une petite minorité en a profité<sup>lii</sup>. En 2004, l'Argentine a mis sur pied un nouveau système fiscal simplifié pour les petites entreprises. Au bout de deux ans, 44 000 nouveaux contribuables seulement s'étaient déclarés<sup>liii</sup>.

<sup>14</sup> Voir une description de la même procédure au Mali (avec un guichet unique) et aux Comores (pas de guichet unique):

<http://mali.e-regulation.org/default.aspx?lang=fr&target=ListOfSteps&sectionid=35&regid=261&Id=1>;

<http://comores.e-regulation.org/default.aspx?lang=fr&target=ListOfSteps&sectionid=35&regid=261&Id=1>.

<sup>15</sup> Meilleur réformateur du monde d'après le Doing Business Report 2010.

<sup>16</sup> Voir une description de la procédure à l'aide du système rwandais d'administration en ligne sur le site <http://rwanda.e-regulations.org/default.aspx?lang=uk&target=ListOfSteps&sectionid=11&regid=25&Id=2>.

59. *Exposer les avantages offerts.* La tranquillité d'esprit et la protection offerte contre des fonctionnaires peu scrupuleux sont de puissants avantages mais qui ne sont parfois pas très bien compris dans la mesure où les microentrepreneurs acquittent déjà des droits et remplissent des obligations qu'ils pensent légales. Ils sont trompés par des fonctionnaires, des conseillers juridiques ou des intermédiaires locaux et, de ce fait, exercent souvent leur activité en dehors de toute légalité mais en toute bonne foi. Il est donc important d'expliquer clairement quelles prescriptions sont légitimes, quelles autorisations et quels documents sont délivrés officiellement et quels sont les paiements correspondants. La légalité permet de s'agrandir puisqu'il est possible de commercer et de conclure des contrats avec d'autres entreprises et entités publiques officielles, d'importer et d'exporter, de recruter du personnel, de louer, acheter et vendre des biens immobiliers, d'accéder au crédit et d'investir. La protection sociale<sup>liv</sup> – prestations sanitaires, retraites et assurance chômage – est un autre avantage non négligeable. Il est essentiel de souligner que ces avantages vont de pair avec la légalisation.

60. *Augmenter les prestations.* Quand il n'y a pas de protection sociale ou, s'il y en a une, quand les actifs non salariés et leurs familles ne peuvent en bénéficier, il faudrait en créer<sup>lv</sup>, ne serait-ce qu'à petite échelle. Des établissements de microcrédit ont entrepris de mettre sur pied pour leurs clients des systèmes privés de microassurance<sup>lvi</sup> qui pourraient être proposés aux petits entrepreneurs. La légalisation facilite l'accès au crédit, à la formation et aux services de conseils et de développement commercial. Les instituts de microfinancement encourageraient certainement les microentrepreneurs à déclarer leur activité et seraient prêts à proposer à ces derniers des conditions de crédit un peu plus avantageuses.

61. *Veiller au respect des règles.* La création de régimes simplifiés doit s'accompagner de mesures de contrôle pour que soient respectées les obligations qui ont été maintenues, notamment en ce qui concerne la déclaration et le paiement des impôts, mais aussi les conditions d'hygiène, la santé et les relations de travail.

62. *Partenariats avec d'autres services d'aide.* Favoriser l'accès à la légalité comme ouvrir l'accès au crédit ou proposer des possibilités de formation et un appui commercial sont des démarches nécessaires et efficaces qui donnent aux plus défavorisés les moyens de devenir plus autonomes. Des synergies opérationnelles devraient être créées entre ces services, qui sont complémentaires et solidaires.

63. Quand il est plus facile et moins coûteux de créer officiellement sa propre entreprise (encadré 2), il est également possible de se développer, notamment en accédant au crédit et en établissant des liens avec de plus grandes entreprises. Par ailleurs, les petits entrepreneurs se voient de ce fait encouragés à recruter du personnel et à payer des impôts et des cotisations sociales, contribuant ainsi à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (en particulier l'objectif n° 1, réduire l'extrême pauvreté, cibles 1A et 1B).

#### **Encadré 2**

##### **Programme de la CNUCED pour la régularisation facile (microlégalisation) des entreprises**

La CNUCED met au point un nouveau programme pour aider les gouvernements à appliquer des réglementations adaptées aux besoins des micro et petites entreprises et faciliter la légalisation des activités du secteur informel sur la base des pratiques les meilleures appliquées au niveau international. Des services de conseils et de renforcement des capacités seront proposés pour:

- Inventorier et analyser les réglementations existantes applicables à la création et au fonctionnement des microentreprises (immatriculation, licence d'exploitation, déclaration et paiement de l'impôt et des contributions sociales);
- Simplifier les systèmes existants et/ou proposer des réglementations nouvelles afin d'alléger les formalités qui incombent aux usagers et d'optimiser les avantages juridiques et sociaux;
- Organiser le fonctionnement interne – dans et entre les administrations concernées, en privilégiant les outils d'administration en ligne;
- Négocier la création de partenariats afin de combiner les prestations assurées avec celles des instituts de microfinancement et des autres services d'aide aux groupes défavorisés;
- Concevoir et appliquer des moyens de communication externe;
- Mesurer les résultats obtenus.

### **III. Promouvoir l'échange international des pratiques et des solutions les meilleures en matière d'efficacité administrative pour faciliter le commerce**

64. Certains pays, dont beaucoup de pays en développement, ont imaginé et appliqué des solutions efficaces pour que les formalités liées à la création de petites entreprises, à l'enregistrement des titres de propriété, à l'obtention des autorisations, permis de travail et visas nécessaires au paiement des impôts, etc. soient plus rapides et plus transparentes. Les lois et les procédures intelligentes et les outils d'administration en ligne qui ont fait la preuve de leur efficacité dans un pays pourraient être utiles dans d'autres pays confrontés aux mêmes problèmes. La mise en commun des solutions propres à faciliter l'activité économique pourrait accélérer le rythme et réduire le coût de l'investissement public dans l'efficacité administrative dans les pays en développement.

65. De nombreuses études offrent des exemples de bonnes pratiques en matière d'administration en ligne. On dispose de moins d'informations sur les lois et systèmes mis en place pour faciliter les procédures et aucune étude n'a été consacrée en particulier à l'amélioration de l'efficacité administrative dans l'intérêt des micro et petites entreprises. De même, on ne manque pas de données sur les bonnes pratiques mises au point pour autonomiser les entrepreneurs du secteur informel mais on ne dispose pas d'informations spécialement axées sur les mesures que peuvent prendre les gouvernements pour encourager la légalisation.

66. La CNUCED se propose de créer une plate-forme électronique pour l'échange d'informations sur ces questions. Elle favorisera la diffusion des pratiques les mieux à même de faciliter l'activité des micro et petites entreprises dans les pays en développement et encouragera la coopération entre les administrations nationales et en particulier la coopération Sud-Sud.

## A. L'iPortail de la CNUCED: une plate-forme électronique destinée à faciliter l'échange d'informations sur les bonnes pratiques en matière d'efficacité administrative

### 1. Objectifs et destinataires de l'iPortail

67. Il s'agit de déterminer et de diffuser les bonnes pratiques et les politiques que peuvent appliquer les gouvernements pour faciliter la création et le fonctionnement des entreprises privées et plus particulièrement des micro et petites entreprises. C'est une base de données, accessible en ligne, sur les solutions intelligentes mises en œuvre avec succès dans des pays développés et en développement pour rendre les procédures administratives plus transparentes, plus simples et plus rapides.

68. Cet outil technique s'adresse aux décideurs des pays en développement qui sont à la recherche de solutions pour améliorer l'efficacité de leurs administrations nationales ou, inversement, sont disposés à faire bénéficier d'autres pays des solutions qui ont donné de bons résultats chez eux. Cet outil pourra aussi intéresser les organisations de donateurs prêtes à aider les pays en développement à améliorer l'efficacité de leurs administrations et à favoriser l'émancipation juridique des pauvres. Il leur donnera accès à un catalogue de mesures éprouvées et répliquables.

69. Les solutions présentées viendront de pays en développement comme de pays plus développés. Ce portail pourrait donc faciliter les échanges entre pays en développement et la coopération Sud-Sud.

### 2. Organisation de l'iPortail: domaines et catégories

70. Les solutions proposées entrent dans trois grandes catégories: la réglementation, c'est-à-dire les lois et autres textes normatifs; les systèmes d'organisation, c'est-à-dire les structures physiques ou les arrangements opérationnels mis en place pour améliorer/accélérer les procédures administratives, tels les guichets uniques; et les outils électroniques, c'est-à-dire les échanges électroniques entre acteurs du secteur public et entreprises (gouvernement à entreprises et entre les administrations publiques (gouvernement à gouvernement) (G2G).

71. Les solutions seront présentées dans différents domaines: création d'entreprises, taxe professionnelle, enregistrement des biens immobiliers, permis de construire, recrutement de personnel, visas et permis de séjour, commerce transfrontalier, paiement des impôts, fermeture d'entreprise, transparence, simplification et administration en ligne. On retrouve plusieurs de ces domaines dans le rapport Doing Business<sup>17</sup>.

72. Par ailleurs, le portail donnera accès à des éléments de référence, des normes, des recommandations et des études marquantes dans les domaines et catégories considérés ainsi qu'à des répertoires des organismes nationaux, régionaux et internationaux de facilitation du commerce.

<sup>17</sup> Les catégories citées dans le rapport Doing Business sont les suivantes: création d'entreprises, octroi de permis de construire, embauche des travailleurs, transfert de propriété, obtention de prêts, protection des investisseurs, paiement des taxes et impôts, commerce transfrontalier, exécution des contrats, fermeture d'entreprise.

### 3. **Fonctionnement du iPortail: consulter des solutions, demander de l'aide, afficher une solution**

73. Pour chaque domaine, la base de données donnera accès à des listes de solutions, avec chaque fois le nom des pays d'origine, des descriptions, des indications sur leur impact et éventuellement leur coût et des liens Internet. À chaque solution correspondra une fiche distincte.

74. Les utilisateurs inscrits (responsables des administrations publiques seulement) pourront contacter directement les détenteurs des solutions pour demander un complément d'information, exprimer leur intérêt et/ou demander une aide pour la mise en œuvre d'une solution. Ils seront aussi autorisés à proposer de nouvelles pratiques susceptibles d'être incluses dans le portail.

75. Les organisations de donateurs pourront enregistrer une liste des pays, domaines et catégories qui les intéressent plus particulièrement et être informées des demandes correspondantes formulées à travers le système.

76. Un prototype du iPortail est déjà accessible en ligne à l'adresse <http://unctad.theportal.org>. Toutes les bonnes pratiques et la plupart des références mentionnées dans la présente note ainsi que dans une note précédente sur l'efficacité administrative (TD/B/C.II/2, 2009) sont recensées sur l'iPortail.

## B. **Compilation des pratiques les meilleures: recenser les sources utiles et créer un réseau d'experts**

### 1. **Recenser les bases de données existantes sur les outils d'administration en ligne et d'autres solutions propres à renforcer l'efficacité administrative pour faciliter l'activité du secteur des petites entreprises**

77. De nombreuses publications, bases de données et plates-formes en ligne offrent des descriptions de bonnes pratiques en matière d'administration en ligne, de réglementation, de transparence et de simplification des procédures. Les réunions et les conférences organisées sur ces questions sont aussi de bonnes sources d'information. Il faudrait recenser les sources utiles, en tenir la liste à jour et négocier des accords de manière à ce que la CNUCED ait la possibilité d'accéder à ces informations ou, plutôt, à ce que les propriétaires des bases de données fournissent directement et régulièrement au iPortail une sélection de solutions.

### 2. **Mobiliser les organisations/structures nationales, régionales et internationales contribuant à l'efficacité administrative**

78. De nombreux organismes internationaux, régionaux et nationaux s'occupent de questions liées à l'administration en ligne, à la simplification des procédures administratives et à l'autonomisation juridique des populations défavorisées. Ils devraient être invités à exposer pour l'iPortail les bonnes pratiques en vigueur. Parallèlement, un réseau d'experts serait chargé de définir des critères objectifs pour la définition des bonnes pratiques.

79. *Organisations internationales.* Les services consultatifs pour les investissements étrangers et les services consultatifs du Groupe de la Banque mondiale aident activement les administrations publiques à rationaliser les procédures relatives aux entreprises. Le PNUD également, par l'intermédiaire de ses bureaux locaux et de plusieurs de ses programmes. Le Centre pour la gouvernance électronique de l'*UNU-IIST*, situé à Macao (Chine), est un centre international d'excellence pour la recherche et la mise en œuvre d'outils d'administration en ligne. Plusieurs programmes de l'OCDE sont axés sur

l'efficacité administrative, en particulier le *Programme sur l'administration en ligne*<sup>lvii</sup> et le *Programme sur la réforme de la réglementation*<sup>lviii</sup>. Le Programme SIGMA<sup>lix</sup>, qui est une initiative commune de l'OCDE et de l'Union européenne, a pour objectif d'aider les pays candidats à l'adhésion à l'UE et les pays voisins de l'UE à réformer leurs administrations publiques.

80. *Organisations régionales*. Les banques régionales de développement (Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque de développement des Caraïbes, Banque interaméricaine de développement<sup>lx</sup>) sont des acteurs importants au niveau des régions.

81. *Organismes nationaux*. La plupart des pays ont des ministères, agences, programmes ou groupes de travail spécialement chargés de simplifier les procédures administratives.

82. L'iPortail contiendra un répertoire de tous ces organismes qui seront invités à aider à recenser les pratiques les meilleures et à définir des critères qui leur soient applicables.

#### IV. Questions à la Commission

- Quelles informations les pouvoirs publics devraient-ils communiquer au minimum sur les règles et procédures applicables au monde des affaires, sous quelle forme et par quels canaux?
- Les États devraient-ils promulguer des règlements spécialement applicables aux micro et petites entreprises, par exemple des régimes juridiques et fiscaux simplifiés?

Selon quels critères et à l'aide de quels mécanismes conviendrait-il de définir et de compiler les politiques et les pratiques les meilleures en matière d'efficacité administrative? À cet effet, comment prendre en compte les différences entre les économies?

#### Notes

- <sup>i</sup> [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm).
- <sup>ii</sup> Klapper, Lewin and Quesada Delgado (2009), in *Doing Business Report 2010*.
- <sup>iii</sup> OCDE. L'emploi informel dans les pays en développement. Une normalité indépassable? 2009 – [http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en\\_2649\\_33935\\_42024438\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_33935_42024438_1_1_1_1,00.html).
- <sup>iv</sup> Eifert (2008), cité dans le *Doing Business Report 2010*.
- <sup>v</sup> McKinsey & Company, *Multinational company investment, impact on developing economies*, 2003. <http://www.mckinsey.com/mgi/reports/pdfs/newhorizons/Executive.pdf>.
- <sup>vi</sup> The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0925.pdf>.
- <sup>vii</sup> Macroeconomic Effect of cost savings in public procurement, European Commission, 2009. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16259\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf).
- <sup>viii</sup> Speech on Smarter Government, United Kingdom Prime Minister Gordon Brown, 2009. <http://www.number10.gov.uk/Page21633>.
- <sup>ix</sup> [http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset\\_id=2099173](http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=2099173), p.15.
- <sup>x</sup> Dead capital in Latin America, building opportunity for the majority, <http://www.iadb.org/NEWS/detail.cfm?language=English&ARTID=3123&ARTTYPE=PR&PARID=2&id=3123> et [http://www.iadb.org/om/mapping/mapping\\_capital.cfm?lang=en](http://www.iadb.org/om/mapping/mapping_capital.cfm?lang=en).
- <sup>xi</sup> <http://www.undp.org/legalempowerment/report/v1-cover.jpg>.
- <sup>xii</sup> [www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/C.2/64/L.4/Rev.2](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/C.2/64/L.4/Rev.2).
- <sup>xiii</sup> OCDE, données tirées du rapport *L'emploi informel dans les pays en développement, une normalité indépassable?* 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/49/42863997.pdf>.

- xiv Fiche d'information de l'UE «Fiscalité et développement», 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/545&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- xv <http://www.e-regulations.org>.
- xvi [http://www.cdi-mali.gov.ml/upload\\_lois/doc1.pdf](http://www.cdi-mali.gov.ml/upload_lois/doc1.pdf).
- xvii <http://www.chileclic.gob.cl>.
- xviii <http://www.eregulations.org>.
- xix <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/home?domain=www.businesslink.gov.uk&target=http://www.uk/>.
- xx [http://www20.gencat.cat/portal/site/OVTE?newLang=en\\_GB](http://www20.gencat.cat/portal/site/OVTE?newLang=en_GB).
- xxi <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/03.html>
- xxii <http://community.business.gov/bsng/>.
- xxiii <http://www.igov.gov.sg/>.
- xxiv Voir par exemple les normes du Dublin Core Group standards, <http://www.dublincore.org/documents/usageguide/>.
- xxv Government-Enterprise Ecosystem Gateway (G-EEG) for Seamless e-Government, E. Estevez and T. Janovski, IUNU-IIST, 2007, <http://www.computer.org/portal/web/csdl/doi/10.1109/HICSS.2007.239>.
- xxvi Selon la définition la plus largement admise, l'informatique en nuages est un modèle permettant l'accès réseau sur demande à un bassin partagé de ressources informatiques configurables (réseaux, serveurs, mémoire, applications et services par exemple) pouvant être réservées et libérées avec un minimum d'efforts et d'interactions avec le fournisseur. <http://csrc.nist.gov/groups/SNS/cloud-computing/index.html>.
- xxvii [https://www.apps.gov/cloud/advantage/main/start\\_page.do](https://www.apps.gov/cloud/advantage/main/start_page.do).
- xxviii <http://news.zdnet.co.uk/itmanagement/0,1000000308,39920920,00.htm>.
- xxix Déclaration ministérielle de l'UE sur l'administration en ligne, 2009, [http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.24306!menu/standard/file/Ministerial%20Declaration%20on%20eGovernment.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.24306!menu/standard/file/Ministerial%20Declaration%20on%20eGovernment.pdf).
- xxx [http://nrega.ap.gov.in/Nregs/Home\\_eng.jsp](http://nrega.ap.gov.in/Nregs/Home_eng.jsp).
- xxxi <http://www.companies.govt.nz>.
- xxxii [http://www.ic.gc.ca/cgi-bin/sc\\_mrksv/corpcdir/corpcFiling/register.cgi?lang=e](http://www.ic.gc.ca/cgi-bin/sc_mrksv/corpcdir/corpcFiling/register.cgi?lang=e).
- xxxiii <http://www.asic.gov.au/asic/ASIC.NSF/byHeadline/Starting%20a%20company%20or%20business>.
- xxxiv <http://www.acra.gov.sg/>.
- xxxv <http://www.roc.gov.bd:7781/>.
- xxxvi H. de Soto, le mystère du capital, Flammarion, 2005.
- xxxvii <http://www.linz.govt.nz/>.
- xxxviii <http://www.just.ee/7716>.
- xxxix <https://www.dgi.gob.pa/defaultsecure.asp>.
- xl <http://www.registro-propiedad.org.gt/>.
- xli [http://www.rra.gov.rw/rra\\_article174.html](http://www.rra.gov.rw/rra_article174.html).
- xlii <http://www.eu.gov.hk/english/osc/osc.html>.
- xliiii <http://www.bca.gov.sg/>.
- xliv <http://ced.dubaitrade.ae/CEDPROD/CEDePermit.nsf>.
- xlv <http://www.hmrc.gov.uk/forms/cwf1.pdf>.
- xlvi <http://www.lautoentrepreneur.fr/>.
- xlvii [https://www.panamaemprende.gob.pa/LAW\\_5.pdf](https://www.panamaemprende.gob.pa/LAW_5.pdf).
- xlviii <https://www.panamaemprende.gob.pa>.
- xlix A handbook for tax simplification, FIAS, World Bank Group, 2009, [http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/PublicationMT\\_TaxSimplification/\\$FILE/FIAS-HTSfinal.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/PublicationMT_TaxSimplification/$FILE/FIAS-HTSfinal.pdf) and Designing a tax system for small businesses, IFC, 2007, [http://rru.worldbank.org/Documents/Designing\\_Tax\\_Systems.pdf](http://rru.worldbank.org/Documents/Designing_Tax_Systems.pdf).
- l Tax Administration and the Small Tax Payer, IMF, 2004. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2004/pdp02.pdf>.
- li [http://www.rra.gov.rw/rra\\_article436.html](http://www.rra.gov.rw/rra_article436.html).
- lii "Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes", IADB, 2006, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=703919>.

- 
- liii <http://www.scribd.com/doc/24460741/La-formalizacion-de-iniciativas-de-economia-social-promovidas-por-programas-gubernamentales-en-la-Argentina>.
- liiv Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution, University of Manchester, 2008. <http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-3008.pdf>.
- lv Strengthening Social Protection Systems in Developing Countries and Emerging Economies, Ministère fédéral de la coopération économique et du développement, Allemagne, 2008, <http://www.bmz.de/en/service/infothek/buerger/SocialProtection.pdf>.
- lvi The Landscape of Microinsurance in the World's 100 Poorest Countries, MicroInsurance Center, 2007, <http://www.microinsurancecentre.org/Upload Documents/Landscape%20study%20paper.pdf> - see also <http://www.microinsurancenetwork.org/>.
- lvii [http://www.oecd.org/department/0,3355,en\\_2649\\_34129\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34129_1_1_1_1_1,00.html).
- lviii [http://www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_37421\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37421,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37421_1_1_1_1_1_37421,00.html).
- lix <http://www.sigmaweb.org>.
- lx Banque de développement des Caraïbes, <http://www.caribank.org/>.
-