

ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

ALLEGEMENT DES CHARGES ADMINISTRATIVES ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : BONNES PRATIQUES

QUESTION

Nous aimerions connaître des exemples de bonnes pratiques en matière d'allègement des charges administratives et de lutte contre la corruption.

SOMMAIRE

1. Liens entre corruption et excès de formalités administratives
2. Allègement des charges administratives : tendances récentes
3. Etudes de cas : Portugal et Géorgie
4. Bibliographie

////////////////////////////////////

Auteur(s)

Maira Martini, Transparency International,
tihelpdesk@transparency.org;

Revu par

Marie Chêne, Transparency International,
Dieter Zinnbauer, PhD, Transparency International,

Date

23 juillet 2012

SOMMAIRE

Le terme de « paperasserie », souvent utilisé pour évoquer les excès de formalités administratives, est « une expression ironique moquant une réglementation excessive ou une trop grande rigidité dans le respect des procédures formelles qui passent

pour inutiles ou bureaucratiques et nuisent à la conduite de l'action publique » (Anti-Corruption Business Portal, vocabulaire de la corruption). Ce type d'excès constitue un fardeau disproportionné pour les entreprises et les citoyens, qui peut prendre des formes diverses : rigidité des procédures administratives, demande de licences superflues, processus de prise de décision interminables impliquant de nombreux acteurs ou comités, adoption d'innombrables règles spécifiques qui ralentissent les opérations commerciales, etc. Une large majorité d'experts s'accordent à dire que l'excès de formalités administratives pousse à la concussion et à la corruption.

Partout dans le monde, des pays adoptent des réformes visant à alléger les charges administratives. Dans certains pays, ces réformes s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre la corruption ; dans d'autres, elles ont pour objectif premier d'améliorer les services publics ou la compétitivité. Les outils à disposition des Etats pour mettre ces réformes en œuvre sont nombreux : mise en place de guichets uniques, partage des données, normalisation et simplification des procédures, etc. Les technologies de l'information et de la communication ainsi que l'administration électronique sont également utilisées pour améliorer la réglementation et, plus important, pour aller vers plus de transparence et de responsabilité des pouvoirs publics. Le présent document fait état des réformes ambitieuses mises en œuvre au Portugal et des efforts de réduction des lourdeurs administratives conduites en Géorgie, deux exemples souvent cités comme références en la matière.

1 LIENS ENTRE CORRUPTION ET EXCES DE FORMALITES ADMINISTRATIVES

Définition

Le terme de « paperasserie », souvent utilisé pour évoquer les excès de formalités administratives, est « une expression ironique moquant une réglementation excessive ou une trop grande rigidité dans le respect des procédures formelles qui passent pour inutiles ou bureaucratiques et nuisent à la conduite de l'action publique. (...) Ce qu'on nomme paperasserie concerne généralement les formulaires inutiles, les licences superflues, la participation d'un nombre excessif d'acteurs ou de comités à la prise de décision ou la mise en place de règles inutiles qui ralentissent ou compliquent la conduite des affaires » (Anti-Corruption Business Portal, vocabulaire de la corruption).

Éléments attestant de liens entre la corruption et les charges administratives

Une large majorité d'experts s'accordent à dire que l'excès de formalités administratives pousse à la concussion et à la corruption. Les obstacles institutionnels peuvent pousser des individus ou des entreprises à se livrer à des manipulations frauduleuses pour pouvoir les contourner. Dans certains pays, il arrive que des fonctionnaires créent eux-mêmes des procédures supplémentaires de manière à pouvoir extorquer des pots-de-vin aux administrés – faisant triompher la cupidité au détriment d'une véritable culture du service public.

La Banque mondiale et la Société financière internationale constatent également que dans certains cas, mettre un frein aux lourdeurs administratives – et, partant, à la corruption qui en découle – semble avoir, dans une large mesure, un impact positif sur les activités commerciales (Banque mondiale et SFI, 2006). L'enquête sur l'environnement des affaires et la performance des entreprises souligne par ailleurs le fait que les procédures administratives excessives et superflues risquent d'encourager les agents publics à réclamer des pots-de-vin et les entreprises à en proposer. En ce qui concerne les économies en transition, les

résultats de cette enquête montrent que les excès de réglementation vont de pair avec un taux plus élevé de corruption administrative (Banque mondiale, 2011).

Selon certaines études conduites dans les années 1960, les pots-de-vin versés pour passer outre les blocages administratifs en « graissant la patte » des fonctionnaires permettraient d'accélérer les procédures et auraient donc un impact positif sur la croissance économique¹ (Huntigton, 1968 ; Left, 1964). Les travaux plus récents, s'appuyant sur un certain nombre d'éléments infirmant cette théorie, tendent à prouver le contraire. Les commissions occultes ont plutôt pour effet de biaiser la concurrence et de nuire à la qualité des services publics. D. Kaufmann et S. Wei estiment que, dans l'ensemble, le versement de pots-de-vin incite les agents publics à mettre en place de nouvelles procédures administratives pour extorquer davantage de commissions illicites, un cercle vicieux qui annule les éventuels bénéfices économiques engendrés par la concussion (2000). D'autres chercheurs ont montré qu'il arrive que les fonctionnaires corrompus continuent à modifier la réglementation afin de pouvoir réclamer de nouveaux pots-de-vin (Kurer, 1993 ; Mauro, 1995 ; McChesney, 1997 ; Tanzi, 1998).

Effectuant un parallèle entre les charges administratives et la corruption, M. Dzhumashev montre que la corruption ne compense pas les lourdeurs administratives ; au contraire, les coûts engendrés par les excès de formalités administratives ont tendance à augmenter dans un environnement de forte corruption (2010).

Il est donc possible d'affirmer qu'une réglementation excessivement complexe et des procédures exagérément longues – pour créer une entreprise ou émettre un passeport, par exemple – risquent d'ouvrir la voie à des actes de corruption. Pour éviter ce type de configuration, les pouvoirs publics doivent faire en sorte que les règlements en place soient clairs, équitables et justifiés, en prenant en

¹ Plusieurs chercheurs travaillent ou ont travaillé sur les effets de la corruption sur l'efficacité économique, parvenant à des résultats divers et à différentes interprétations. Une note du Helpdesk intitulée *L'impact de la corruption sur la croissance* est disponible sur demande, pour plus d'informations sur le sujet.

considération les besoins des citoyens comme ceux des entreprises.

2 ALLEGEMENT DES CHARGES ADMINISTRATIVES : TENDANCES RECENTES

Etat des lieux

De nombreux pays ont opté pour la simplification de leurs procédures administratives pour lutter contre le trop-plein de formalités. Ces efforts de simplification sont principalement dirigés vers les interactions avec le secteur marchand, de manière à contrôler les effets négatifs de la corruption sur la libre concurrence et sur la croissance économique. Des réformes plus récentes adoptées dans des pays comme l'Allemagne, la Belgique, la France ou le Portugal visent, elles, à décharger les citoyens d'un trop lourd fardeau administratif. Ce type de mesures ouvre aujourd'hui la voie à des réformes d'ensemble, plus complexes, visant à améliorer la qualité de la réglementation en place.

La création de guichets uniques pour les entreprises et, plus récemment, pour les citoyens, est de loin l'initiative la plus répandue pour éviter les lourdeurs administratives – une initiative aujourd'hui renforcée par l'utilisation de plateformes électroniques et d'Internet. Plusieurs pays travaillent également à revoir et à amender leur cadre législatif pour qu'il soit plus simple de s'y conformer, tout en définissant les domaines prioritaires dans lesquels les procédures doivent être simplifiées. Les sections suivantes détaillent les initiatives récemment adoptées qui constituent des bonnes pratiques aux yeux de l'OCDE.

Allègement des charges administratives : bonnes pratiques

L'OCDE a développé un guide pour la simplification des procédures administratives, qui met en avant les initiatives récemment adoptées ayant obtenu de bons résultats (OCDE, 2006 & 2011) :

Restructuration des procédures

La restructuration des procédures est basée sur une

revue des formalités administratives visant à en réduire le nombre et à les simplifier en les remaniant, en éliminant les redondances et en faisant appel aux technologies les plus récentes. Il est par exemple possible d'alléger les charges administratives pesant sur les entreprises en supprimant les formalités superflues, en exemptant certaines entreprises, en changeant la fréquence de reddition de comptes ou en espaçant davantage les inspections.

Concernant les licences et les permis, la restructuration des procédures prévoit le remplacement des autorisations par des notifications, la réduction du nombre de documents à fournir, la mise en place de limites dans le temps et l'introduction de la règle de l'assentiment tacite.

Cette restructuration concerne également l'harmonisation des lois et des règlements grâce à un examen des dispositions existantes, afin d'éliminer les incohérences et les redondances et de remplacer les éléments dispersés par une loi unique et englobante.

Il peut également être souhaitable de faciliter la tâche des entreprises qui doivent se conformer à la réglementation en place, de manière à alléger les charges administratives et à décourager les actes de corruption. Les autorités peuvent pour cela penser en termes de risques potentiels, en concentrant les ressources dans les domaines présentant le plus de risques pour la société, tout en simplifiant les procédures pour les entreprises opérant dans des domaines moins problématiques. Au Danemark, par exemple, le contrôle du respect de l'environnement est dirigé en priorité vers les entreprises qui n'observent pas complètement la législation en vigueur. Les entreprises sont donc classées en trois catégories selon leur niveau de conformité à ces règles : les entreprises considérées comme respectueuses de l'environnement sont moins contrôlées que les autres.

Guichets uniques

Les pouvoirs publics doivent chercher à guider les citoyens et les entreprises en leur fournissant des instructions simples, efficaces et transparentes. De nombreux pays ont fait le choix de mettre en place des guichets uniques pour leurs administrés. Ces guichets uniques peuvent remplir un certain nombre de fonctions différentes : création d'entreprises,

formalités post-inscription, inscription auprès de l'administration fiscale, information sur le climat des affaires et sur les formalités y afférentes, émission de documents administratifs, de licences ou de permis, etc. Dans certains pays, ces services peuvent être dématérialisés, comme au Danemark, en Norvège ou en Nouvelle-Zélande, où les entrepreneurs ont accès à une plateforme en ligne unique (Banque mondiale et SFI, 2012).

Le Canada a créé PerLE, un service en ligne permettant aux entreprises d'obtenir une liste personnalisée des permis de tous les ordres de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) dont elles auront besoin. Ce guichet unique en ligne aide les entreprises à avoir une idée plus claire des formalités nécessaires pour conduire leur activité et à réduire les coûts qu'engendre la mise en conformité avec les différentes dispositions réglementaires (OCDE, 2006).

Partage des données et normalisation

Il arrive souvent que les entreprises doivent soumettre les mêmes informations à différents services de l'administration, sous différentes formes et par différents moyens. Le partage des données entre ces différents services, accompagné d'un processus de normalisation, permet d'alléger la charge administrative pesant sur les entreprises. En Finlande, par exemple, la poste offre à ses clients un service électronique grâce auquel les entreprises et les associations peuvent effectuer des déclarations auprès des autorités chargées de collecter les informations légales sans avoir à réitérer ces déclarations par la suite. Aux Pays-Bas, les entreprises ne déclarent qu'auprès de l'administration fiscale, qui est ensuite chargée de transmettre les informations collectées aux services de l'assurance-maladie (OCDE, 2006).

Administration électronique

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) et l'administration électronique sont des outils très efficaces pour simplifier les procédures administratives.

De nombreux dispositifs faisant appel aux TIC permettent d'alléger les charges administratives,

comme la mise en place de rapports électroniques (avec ou sans production automatique d'informations par le système interne de l'entreprise), le partage des données basé sur les technologies les plus récentes entre différents services de l'administration, ou les guichets uniques en ligne à destination des entreprises et des citoyens.

Aux Pays-Bas, le programme ICTAL fait appel aux TIC pour réduire la charge administrative. Il vise à instaurer un registre unique à destination des entreprises. Un « bureau de poste de l'administration » a ainsi été créé pour que les entreprises puissent y soumettre toutes les informations exigées par la législation, qui sont ensuite automatiquement transférées aux services concernés. Ce programme devait permettre d'économiser 280 000 € de charges administratives à compter de 2008 (OCDE, 2006).

Vers une amélioration des résultats : pratiques prometteuses

Afin de renforcer les programmes d'allègement des charges administratives et de faire en sorte que les résultats sont satisfaisants et qu'ils profitent aussi bien aux citoyens qu'aux entreprises, l'OCDE propose plusieurs mesures à associer à ces efforts de réforme. Il est souhaitable que les Etats intègrent leur stratégie de simplification des formalités administratives dans le cadre plus large d'une réforme de la réglementation et de la mise en place de l'administration électronique.

Contrôles ex ante

Certains Etats ont également développé des contrôles préalables de l'impact potentiel d'un projet de modification de la réglementation afin d'éviter des charges excessives et de faire en sorte que les nouveaux règlements mis en place soient proportionnés, rationnels et transparents. Les contrôles ex ante sont généralement effectués à l'aide d'études d'impact ; ils se sont avérés efficaces pour garantir que les programmes de simplifications administratives soient pertinents – à court terme comme à long terme. Au Portugal, par exemple, le test Simplex a été introduit dans le cadre du programme pour une meilleure réglementation ; il permet d'évaluer les charges induites par les nouvelles dispositions réglementaires en passe

d'être adoptées (OCDE, 2008).

Mesure des charges administratives

La mesure des charges administratives est également un outil précieux dans le cadre de la simplification des procédures. L'outil le plus utilisé est le modèle dit des coûts standards (*Standard Costs Model*), initialement développé aux Pays-Bas. Ce modèle permet de mesurer la charge que fait peser une obligation spécifique sur les entreprises (ou sur les citoyens). Les Etats peuvent ainsi définir des priorités d'action et mesurer les progrès accomplis au fil du temps (OCDE, 2010). En 2006, par exemple, la Commission européenne s'est donné pour objectif de réduire de 25 % les charges administratives pesant sur les entreprises à l'horizon 2012. Plusieurs pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Suède ont des objectifs similaires, voire plus ambitieux.

Bien que très utilisé, ce modèle suscite de nombreuses critiques quant à son efficacité : il s'agit un effet d'un processus particulièrement coûteux, dont l'impact demeure incertain (OCDE, 2010). Tenant compte de ces critiques, l'OCDE estime que les stratégies d'allègement des charges administratives doivent s'appuyer aussi bien sur une analyse quantitative (en évaluant les charges existantes) que sur une approche quantitative (consultation des parties prenantes, enquêtes de perception, etc.). Le modèle adopté en Norvège, par exemple, permet de collecter des données quantitatives et qualitatives ; en plus des mesures empiriques effectuées, des sondages sont réalisés auprès de la population pour comprendre comment les charges administratives sont ressenties (OCDE, 2010).

Coordination, suivi des avancées et participation de toutes les parties prenantes

Il est souhaitable de mettre en place une structure chargée de coordonner les réformes de l'administration et d'en assurer le suivi. Il est également essentiel d'impliquer les collectivités locales dans ce processus.

Par ailleurs, une réforme réussie doit s'appuyer sur une phase préalable de consultation : impliquer les populations concernées en amont du processus de réforme permet de s'assurer que l'on s'attaque aux bons problèmes. Au Royaume-Uni, le gouvernement

a créé un site Internet qui encourage les citoyens et leurs représentants à soumettre des idées pour simplifier la réglementation ou pour réduire les charges administratives. Le Better Regulation Executive (BRE), l'agence chargée de mettre en œuvre la réforme de l'administration, a mis en place un programme de consultation des entreprises, avec une équipe se rendant dans chaque région pour recueillir l'opinion de différents acteurs du secteur privé (OCDE, 2010)

Au Mexique, les autorités ont lancé une campagne intitulée « la procédure la plus inutile » invitant les citoyens à dénoncer les formalités administratives les plus absurdes auxquelles ils avaient été confrontés, avec une récompense pour ceux qui proposeraient les meilleures solutions pour réduire les charges administratives et pour lutter contre la corruption (Blog de la Banque mondiale, 2008). Transparency International Mexique faisait partie du jury chargé de sélectionner la meilleure idée,

Difficultés

Malgré la popularité des programmes visant à combattre les excès de formalités administratives, et en dépit du succès de certaines réformes, les retours des populations censées bénéficier de ces mesures ne sont pas toujours positifs. Selon l'OCDE, plusieurs raisons expliquent ce manque d'enthousiasme. Tout d'abord, les réticences observées peuvent être dû au manque de visibilité immédiate des programmes mis en place.

Ensuite, de nombreuses réformes d'allègement des procédures administratives commencent par la suppression des dispositions les plus obsolètes ou les moins observées. Les entreprises et les citoyens, ignorant souvent l'existence de ces procédures, risquent de ne pas réaliser qu'un changement a eu lieu, ou de ne voir aucune différence. Par ailleurs, dans de nombreux pays, les pouvoirs publics ne prennent pas en compte les perceptions de leurs administrés et choisissent d'effectuer des évaluations quantitatives pour déterminer quelles mesures sont les plus coûteuses, qui ne sont pas toujours celles qui sont les plus dommageables à la conduite des affaires. Enfin, une mauvaise communication au cours des phases initiales de la réforme peut également s'avérer problématique.

3 ETUDES DE CAS : PORTUGAL ET GEORGIE

Le présent document fait état des réformes ambitieuses mises en œuvre au Portugal et des efforts d'allègement des charges administratives en Géorgie, deux pays souvent cités en exemple. Si les réformes initiées dans de nombreux pays de l'OCDE pour éliminer les excès de formalités administratives n'ont pas pour objectif premier de lutter contre la corruption, elles favorisent la transparence et la responsabilité dans la conduite de l'action publique et, parant, permettent de limiter les possibilités de corruption. La situation est différente en Géorgie, où les mesures d'allègement des charges administratives s'inscrivaient directement dans la stratégie de lutte contre la corruption du gouvernement.

Portugal

En 2006, le gouvernement portugais a mis en place un programme de simplification législative et administrative (Simplex) qui s'inscrivait dans un projet d'administration électronique. Ce programme a pour premier objectif d'améliorer l'efficacité des services publics à destination des citoyens et des entreprises, ainsi que de renforcer la compétitivité en revoyant le cadre réglementaire du pays (Présidence du Conseil, 2006).

Dans sa phase initiale, le programme Simplex était basé sur le principe qu'il est préférable de traiter des problèmes concrets que de concevoir une réforme globale visant tous les secteurs de l'administration. Ce sont donc des initiatives localisées qui ont été privilégiées, permettant rapidement de débloquer certaines situations problématiques. Au fil du temps, le programme a élargi son champ d'action avec l'ambition d'améliorer la qualité générale du dispositif réglementaire en place et de promouvoir une culture de l'efficacité au sein de la fonction publique (OCDE, 2008).

Bien que la fonction publique soit extrêmement centralisée, les collectivités locales (régions, départements, régions autonomes et municipalités) contribuent activement à la mise en œuvre du programme. Elles participent aux réformes législatives *via* un processus de consultation et sont

tenues d'appliquer un certain nombre de mesures de simplification administrative décidées par l'exécutif central. Les régions et certaines municipalités ont également développé leurs propres mesures de simplification.

Le programme Simplex lancé en 2006 définit un certain nombre de domaines d'intervention :

- Elimination des certificats par l'amélioration du partage d'informations entre les différents services de l'administration ; création d'un « certificat permanent » en ligne accessible par tout organisme public ou privé avec un code d'accès.
- Elimination progressive des documents papiers. Le gouvernement a notamment mis en place un portail citoyen, conçu pour faciliter les relations entre les citoyens et l'administration, qui constitue un moyen d'accès privilégié à certains services publics. Une carte d'identité électronique a également été créée, avec une signature électronique, de manière à permettre à chaque citoyen d'accéder aux services de l'administration électronique. Dans le domaine des marchés publics, les formalités excessives ont été supprimées avec la mise en place d'une plateforme électronique dédiée aux appels d'offre. L'approvisionnement public est depuis bien moins coûteux et bien plus transparent.
- Simplification des procédures, visant à supprimer les obligations superflues, excessivement complexes ou disproportionnées qui pesaient sur les citoyens et les entreprises ; élimination des licences, permis et autres certificats n'ayant aucune utilité directe.
- Facilitation de l'accès aux services publics grâce au recours aux services intégrés et au partage de données et d'informations. Amélioration du traitement des administrés dans leurs interactions physiques avec les pouvoirs publics, grâce par exemple à la fusion de plusieurs services et la mise en place de guichets uniques pour les citoyens et les entreprises. Amélioration des prestations de services dans certains secteurs. Le « portail logistique unique » est par exemple destiné à centraliser les informations concernant les différents agents de la chaîne logistique dans le domaine maritime, des

courtiers de fret aux opérateurs logistiques. Cette plateforme facilite également la prise de décision en évitant la multiplication abusive des papiers administratifs.

D'autres initiatives ont pour objectif d'harmoniser la législation, notamment dans le secteur audiovisuel avec la consolidation des lois régissant l'attribution de licences et les registres des médias, ou dans le secteur de l'urbanisme, avec la consolidation du cadre législatif encadrant le développement de projets d'aménagement du territoire.

Résultats

Malgré les difficultés que connaissait le Portugal lors de la mise en place de ce programme (déficit budgétaire important et faiblesse structurelle de l'économie), les premiers résultats ont été positifs, avec une diminution des obstacles au commerce et à l'investissement et une réduction des coûts administratifs et réglementaires pour les entreprises. Par exemple, l'initiative « empresa na hora » (créez votre entreprise en une heure) a permis de réduire le délai de création d'une entreprise de plus de 50 jours à moins d'une heure (OCDE, 2008). Du fait de ces améliorations, le Portugal est remonté de plusieurs places au classement du projet « Doing Business » (développé par la Banque mondiale et le SFI) dans la catégorie « création d'entreprise », passant du 56^e rang en 2011 au 26^e en 2012 (sur 183 pays évalués).

Difficultés

En plus des difficultés économiques et financières évoquées ci-dessus, le dispositif fait face à un problème de fracture numérique. Le programme présenté ici repose en effet dans une large mesure sur un dispositif d'administration électronique. Tous les citoyens et toutes les entreprises (en particulier les PME) n'ont pas accès à Internet, ce qui complique la mise en œuvre du programme à l'échelle nationale.

Bien que le programme n'ait pas pour objectif premier de lutter contre la corruption, il a toutefois le potentiel de diminuer les possibilités de corruption, en réduisant le nombre d'interactions entre l'administration d'une part et les citoyens et les entreprises d'autre part. Il demeure néanmoins

nécessaire que les pouvoirs publics fassent de la transparence et de la responsabilité des priorités, dans les textes comme dans la pratique, afin de faire en sorte que les actes préjudiciables soient sanctionnés comme il se doit.

Géorgie

En Géorgie, avant 2003, il fallait s'acquitter d'un pot-de-vin pour obtenir un passeport, pour enregistrer une propriété au cadastre, pour créer une entreprise ou pour obtenir une licence. Les excès de formalités administratives, combinés à des salaires particulièrement bas dans la fonction publique, avaient pendant des années ouvert la voie à de nombreux cas de corruption dans le pays. Les commissions occultes étaient donc monnaie courante pour accélérer une procédure ou pour contourner les règlements.

En 2005, les autorités ont mis en place un programme de lutte contre la corruption avec un volet concernant la corruption administrative. L'idée était de limiter au maximum les contacts entre les citoyens et l'administration pour réduire la marge d'interférence de l'Etat. Certains organismes ont ainsi été supprimés, des guichets uniques ont été mis en place et le nombre d'inspections a été diminué – un ensemble de mesures souvent considéré comme un des dispositifs les plus efficaces de lutte contre la corruption administrative.

La première étape était d'analyser les différents services de l'administration et de dresser la liste de toutes les licences, permis ou inspections que réclamaient ces organismes à leurs administrés. Le gouvernement était en effet convaincu que nombre de ces formalités administratives ne servaient aucun objectif légitime, soit en raison de procédures fastidieuses et superflues, soit en raison du climat de corruption généralisée qui annulait les effets escomptés. Après de longues discussions avec les services concernés, le gouvernement a décidé de réduire le nombre de licences nécessaires de 909 à 137, ces dernières 137 régulant des activités pouvant potentiellement représenter une menace pour l'environnement, pour la santé ou pour la sécurité nationale. Les pouvoirs publics n'ont toutefois pas hésité à supprimer des mesures censées servir l'intérêt général, comme le contrôle de la pollution automobile, quand ils considéraient que les organismes responsables n'étaient pas en mesure

de gérer ces dispositifs correctement (Banque mondiale, 2012).

Le programme mis en place prévoyait d'autres mesures de simplification administrative :

- Mise en place de guichets uniques à destination des entreprises et des citoyens. Des documents d'information ont également été mis à disposition du public, pour informer les citoyens des démarches à accomplir pour obtenir une licence ou un autre document de ce type, avec mention des délais à respecter. Les formalités considérées comme superflues, en particulier dans les secteurs les plus vulnérables à la corruption, comme le bâtiment, ont été supprimées. Par ailleurs, tous les frais administratifs sont désormais réglés auprès d'établissements bancaires et non plus auprès d'agents publics.
- Règle de l'assentiment tacite : afin de réduire les délais de procédures, les autorités ont imposé des délais à respecter pour l'émission de licences et de permis, qui peuvent être repoussés sur demande. Toutefois, une requête non traitée dans les délais peut conduire à l'attribution automatique du document demandé. En dépit des difficultés initiales liées à sa mise en place, cette mesure a contribué à renforcer la fiabilité de l'administration dans son ensemble.
- « Externalisation réglementaire » : avec cette approche, les biens et services ayant subi un contrôle réglementaire dans un des Etats membres de l'OCDE peuvent être importés sans certification supplémentaire. Une institution financière disposant d'une licence émise dans un Etat membre de l'OCDE peut également créer une filiale dans le pays sans avoir à effectuer de nouvelles démarches.
- Rationalisation des effectifs : les pouvoirs publics ont supprimé les postes superflus au sein de la fonction publique, licenciant ainsi quelque 28 000 fonctionnaires. Cette mesure allait de pair avec la mise en place de nouveaux programmes de formation et une augmentation des salaires dans la fonction publique.

Résultats

Les classements mondiaux comme le projet « Doing Business » de la Banque mondiale et de la SFI ou le Rapport mondial sur la compétitivité du Forum économique mondial font état de résultats positifs pour le programme de lutte contre la corruption en Géorgie en matière d'allègement des charges administratives. Entre 2005 et 2012, la Géorgie est passée du 112^e au 16^e rang du classement « Doing Business » (Banque mondiale et SFI, 2012). Le pays obtient des résultats particulièrement satisfaisants en ce qui concerne les mesures anti-corruption, le registre foncier, l'émission de permis de construire ou la création d'entreprise. A titre d'exemple, le délai nécessaire pour obtenir un permis de construire est passé de 196 à 98 jours et le nombre de démarches à effectuer de 25 à 9.

Le Rapport mondial sur la compétitivité 2011-2012, qui évalue les charges administratives pesant sur les entreprises, attribue à la Géorgie la note de 4,5 (1 décrivant un environnement extrêmement contraignant et 7 un environnement pas du tout contraignant), ce qui place le pays au 7^e rang des 142 Etats évalués dans le rapport, devant des pays comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande.

Les études réalisées en Géorgie montrent également que les pouvoirs publics sont désormais plus enclins à rendre des comptes auprès de leurs administrés. Les interactions avec l'administration ont été réduites à leur strict minimum (par exemple, 95 % des activités commerciales peuvent désormais se faire sans licence particulière) ; toutes les interactions qui demeurent nécessaires sont enregistrées au format électronique. Par ailleurs, l'obtention de licences étant devenue bien plus rapide qu'auparavant, il devient de moins en moins nécessaire de s'acquitter de pots-de-vin pour pouvoir commencer une activité (Banque mondiale, 2012).

Selon la Banque mondiale, le succès du programme mis en place en Géorgie peut s'expliquer par le fait que l'ensemble de l'administration publique était arrivé à la conclusion que la lutte contre la corruption passait par la réduction des interactions entre l'Etat et ses administrés. Par ailleurs, le recrutement de jeunes professionnels motivés, sur la base de contrats à durée déterminée, pour effectuer des recherches sur les structures en place dans les autres pays et pour préparer les réunions entre

différents organismes et ministères, a largement contribué à la réussite de cette réforme.

Difficultés

Les problèmes de communication ont été une des principales difficultés rencontrées par ce programme. La communication du gouvernement s'est montrée insuffisante et mal synchronisée. Des entreprises se sont ainsi retrouvées à demander des licences ou des permis qui n'étaient plus nécessaires. Le gouvernement a également surestimé la capacité des services de l'administration à s'adapter rapidement au concept de guichet unique et à la règle de l'assentiment tacite.

Une autre difficulté réside dans le fait que le réformateur, dans sa hâte d'obtenir des résultats concrets rapidement, a laissé en chantier un certain nombre de réformes structurelles, comme la création d'agences de régulation, que le gouvernement doit aujourd'hui mettre en œuvre. Il convient également de noter que les réformes mises en place ne s'inscrivaient pas dans le cadre plus large d'un plan global d'amélioration de la réglementation. Le gouvernement doit donc poursuivre ses efforts et s'appuyer sur la dynamique instaurée afin d'améliorer le dispositif réglementaire dans son ensemble.

Il serait également souhaitable que le gouvernement se préoccupe davantage de la protection des droits des consommateurs, de l'environnement et de la répartition des marchés, tout en continuant à limiter au maximum les interactions entre l'administration et le secteur marchand. Pour mieux contrôler la corruption à tous les niveaux, il est nécessaire de mettre en place un système d'intégrité global mettant l'accent sur les équilibres institutionnels.

« Si ces réformes permettent à la Géorgie de se montrer relativement efficace dans la lutte contre la petite corruption, certains experts dressent un portrait plus nuancé de la situation. Ils estiment que la stratégie anti-corruption a été mise en œuvre pour traiter des difficultés conjoncturelles et non les maux affectant le système dans son ensemble, avec une approche plus palliative que préventive, traitant les problèmes au cas par cas. Il est également avancé que la corruption n'a pas disparu, mais a évolué d'un modèle de petite corruption généralisée à des formes plus clientélistes de corruption » (Chêne, 2011).

4 BIBLIOGRAPHIE

Anti-Corruption Business Portal. 2012. "Corruption Vocabulary." <http://www.business-anti-corruption.com/about-corruption/vocabulary/>

Chêne, M. 2011. Anti-Corruption Progress in Georgia, Liberia and Rwanda. U4 Resource Centre Helpdesk.

Dzhumashev, M. 2010. Corruption and Regulatory Burden. Australia: Monash University, Department of Economics. <http://www.idemp-fr.org/IMG/pdf/Dzhumashev2010.pdf>

Huntington, S. P. 1968. Political Order in Changing Societies. New Haven, CT: Yale University Press.

Kaufmann, D. and Wei, S. 1999. Does "grease money" speed up the wheels of commerce? Number 7093. NBER.

Kurer, O. 1993. "Clientelism, corruption and the allocation of resources." Public Choice Vol. 77, no. 2.

Leff, N. 1964. "Economic development through bureaucratic corruption." American Behavioral Scientist Vol. 8, no. 3.

Mauro, P. 1995. "Corruption and growth." Quarterly Journal of Economics.

McChesney, F. S. 1997. Money for nothing: politicians, rent extraction, and political extortion. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

OECD. 2011. "Administrative Simplification in Poland." In Cutting Red Tape.

OECD. 2007. "Administrative Simplification in the Netherlands." In Cutting Red Tape.

OECD. 2006. Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification.

OECD. 2003. From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries.

OECD. 2008. Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal: Administrative Simplification

and E-Government, Cutting Red Tape.

OECD. 2010. Why is Administrative Simplification so Complicated? Looking beyond 2010. Cutting Red Tape.

Sarmah, R. and Blackburn, K. Red Tape, Corruption and Finance. University of Manchester. <http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/cgbcf/conferences/documents/SarmahPaper.pdf>

Tanzi, V. 1998. Corruption around the world - causes, consequences, scope, and cures. International Monetary Fund Staff Papers 45.

The World Bank. 2011. Trends in Corruption and Regulatory Burden in Eastern European Countries.

The World Bank Blog. 2008. The most useless procedure: Cutting red tape and corruption in Mexico. <http://blogs.worldbank.org/governance/the-most-useless-procedure-cutting-red-tape-and-corruption-in-mexico>

The World Bank. 2012. Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms.

The World Bank and International Finance Corporation (IFC). 2012. Doing Business. <http://www.doingbusiness.org/>

World Economic Forum. 2012. Global Competitiveness Report.

« Le Helpdesk fournit des notes de synthèse sur des thématiques liées à la corruption à des personnes ou organisations travaillant sur ces sujets partout dans le monde. Ces notes se basent sur des informations publiquement disponibles et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de Transparency International.