

1 Généralités et contexte

Ce document est le dernier d'une série de rapports publiés sous l'égide du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE. À l'instar d'autres rapports portant sur les « principes de bonne pratique », il développe les principes énoncés dans la *Recommandation du Conseil concernant la Politique et la Gouvernance réglementaires* de 2012 de l'OCDE.

On attend des principes exposés ici qu'ils soient pertinents et applicables à tous les pays membres et partenaires de l'OCDE. En conséquence, ils présentent des orientations générales plutôt qu'un ensemble ou une liste de règles à suivre. Certains sont délibérément ambitieux, et il est probable que peu de pays, voire aucun, seront en mesure de les respecter systématiquement. Tous se fondent et s'appuient cependant sur les expériences concrètes de différents pays ; ils ne sauraient donc être jugés irréalistes ou irréalisables.

Contexte

Les rapports des entreprises et de la population avec les autorités deviennent de plus en plus complexes. Cette complexité ne fait que refléter les réalités économiques à l'heure où l'interdépendance des entreprises, des citoyens et des administrations publiques va croissant, tant sur le plan national qu'international. Cependant, lorsque leurs échanges avec les entreprises et les particuliers sont inexistantes ou laborieux, les pouvoirs publics risquent de brider inutilement les perspectives de croissance. Soucieux de remédier à ce problème, les gouvernements ont mis en place des guichets uniques de manière à réduire les coûts de transaction.

La prospérité économique est étroitement liée à l'instauration d'un climat propice aux affaires. Les mesures qui facilitent la vie des entreprises en activité et favorisent l'entrée sur le marché de nouvelles sociétés stimulent la compétitivité et la croissance. Si les règlements qui gouvernent le fonctionnement des entreprises sont importants, leur mise en application peut s'avérer difficile et coûteuse et, partant, décourager l'activité entrepreneuriale. C'est souvent lorsqu'ils traversent des périodes tendues que les particuliers sont amenés à entretenir des contacts avec l'administration publique. C'est par exemple le cas lorsqu'ils s'installent dans une nouvelle région, achètent un logement, ou perdent un membre de leur famille. Il importe donc que ces relations soient aussi sereines que possible. La *Recommandation du Conseil concernant la Politique et la Gouvernance réglementaires* de 2012 de l'OCDE (OCDE, 2012^[1]) établit que les pays doivent « examiner les moyens par lesquels particuliers et entreprises devraient interagir avec les autorités pour satisfaire aux exigences réglementaires et réduire les coûts de transaction » et que les pouvoirs publics doivent « exploiter les possibilités offertes par les technologies de l'information et les guichets uniques pour les licences, permis et autres formalités requises afin de rationaliser la fourniture des services et de les axer davantage sur les utilisateurs ».

Le Secrétariat adresse ses remerciements au gouvernement du Canada, qui a apporté les financements initiaux nécessaires à la conduite de plusieurs études de cas en vue de définir un ensemble de principes de bonne pratique portant sur la conception, la mise en œuvre et l'amélioration continue de guichets uniques. Il remercie également le gouvernement de la Norvège qui a apporté les financements nécessaires à l'élargissement de ces travaux, et ainsi permis d'enrichir l'élaboration des principes.

Les pays et guichets uniques suivants ont été retenus pour les études de cas :

- **Canada.** Créé en 2005, **Service Canada** offre aux Canadiens un point d'accès unique à un grand nombre de services et de prestations publics, notamment à certains des programmes et services gouvernementaux les plus importants et les mieux connus, comme l'assurance-emploi et le Régime de pensions du Canada. Le projet **PerLE** a été lancé à titre expérimental en 2005, en collaboration avec un groupe de gouvernements participants. Il permet aux entreprises canadiennes de s'informer rapidement des permis et autorisations qu'elles doivent obtenir auprès des différents échelons du gouvernement pour créer et développer leur activité.
- **Allemagne.** Le portail d'information pour les employeurs **Informationsportal für Arbeitgeber** a été mis en place en 2017 dans le cadre d'une stratégie visant à réduire les formalités administratives. Il fournit aux employeurs, PME notamment, qui embauchent pour la première fois des informations sur leurs droits et obligations en matière de protection sociale.
- **Mexique.** Le site **Tu Empresa** a été établi en 2009 dans l'objectif de faciliter les procédures nécessaires à la création et à l'exploitation des entreprises. Il présente des informations sur les formalités d'ouverture, d'exploitation et de fermeture d'une entreprise au Mexique. Dans le cadre de la Stratégie numérique nationale, il a été intégré en 2015 à la plateforme **GOB.MX** ; en mars 2016, ses fonctions ont été élargies à l'autorisation de dénomination sociale et à l'enregistrement des actes de certaines catégories de sociétés.
- **Norvège.** **Altinn** est le guichet unique chargé de mettre en application la Directive « services » de l'Union européenne en Norvège. Les guichets uniques sont des portails d'administration électronique qui permettent aux prestataires de services d'obtenir les informations dont ils ont besoin et d'accomplir les procédures administratives en ligne. Ils fournissent des renseignements sur le cycle de vie de l'entreprise, depuis sa création jusqu'à sa fermeture. **Altinn** est un guichet unique à part entière, où les entreprises peuvent obtenir des informations concernant leurs obligations officielles, les financements, et les obligations de déclaration aux organismes publics, et remplir des demandes ou des déclarations en ligne.
- **Portugal.** Le portail **ePortugal.gov.pt** est le point d'accès à plus de 1 000 services publics fondamentaux ; il fournit des informations, des orientations et des services aux particuliers et aux entreprises, des conseils détaillés aux professionnels et à certaines catégories de la population (salariés, migrants etc.), et des renseignements sur l'administration publique et les politiques en vigueur. Structurés autour des événements de vie, les services proposés sont assurés par 590 organismes relevant du gouvernement central (17 ministères) ou des collectivités locales, et par des organismes privés.
- **Royaume-Uni.** Le site **GOV.UK** est le portail d'accès à 152 services publics essentiels. En tant que site du gouvernement britannique, **GOV.UK** couvre de très nombreux domaines de l'action publique, et s'adresse à la fois aux particuliers et aux entreprises. Le dispositif **Primary Authority** offre des avis juridiquement garantis adaptés aux besoins spécifiques des entreprises afin de les informer des procédures à suivre pour respecter la loi. Ces conseils sont fournis par les organismes de réglementation régionaux, dans le cadre d'échanges avec l'entreprise, ou avec les représentants des associations professionnelles ou franchises concernées.

Trois de ces guichets – **Altinn**, **ePortugal**, et **GOV.UK** – sont des guichets uniques nationaux désignés aux fins de la Directive « services » de l'Union européenne. Ils ont pour vocation d'aider les entreprises à créer de nouvelles activités dans d'autres pays de l'UE ; dans ce cadre, ils leur indiquent les règles et démarches à suivre et leur permettent de procéder aux formalités administratives. D'autres informations relatives à la Directive « services » et aux questions qui s'y rattachent figurent en annexe au présent rapport.

Après avoir reçu les questionnaires dûment remplis, le Secrétariat a mené une série d'entretiens avec des responsables publics nationaux afin de mieux saisir les spécificités de chacun des guichets uniques examinés. Les réponses aux questionnaires, associées aux entretiens, ont constitué l'assise des études de cas et des exemples évoqués tout au long du rapport.

Introduction

L'approche a consisté dans un premier temps à rappeler la raison d'être des guichets uniques. D'après les études spécialisées, quatre raisons interdépendantes peuvent présider à leur création :

1. L'amélioration de la coordination entre les administrations publiques et en leur sein
2. L'établissement d'un ensemble complet de services fonctionnels et axés sur l'utilisateur
3. La prestation intégrée de services diversifiés
4. La mise en place éventuelle d'un mécanisme de services publics décloisonnés (Askim et al., 2011^[2])

Ils ont par ailleurs souvent pour finalité de réduire la charge réglementaire et administrative. Toutes ces raisons expliquent pourquoi les administrations publiques désireuses d'adapter et d'améliorer la prestation des services publics peuvent opter pour cette solution. Du point de vue économique, l'argument principal en faveur de l'établissement d'un guichet unique est l'amélioration du bien-être économique global résultant de la réduction des coûts de transaction. Ces derniers pèsent de manière disproportionnée sur les PME, et nuisent donc à la concurrence et au bien-être de la société. Qui plus est, des services gouvernementaux non structurés, où les citoyens ont du mal à s'orienter, induisent des coûts. Ces difficultés justifient l'amélioration de la prestation de divers services publics, le cas échéant.

On notera en premier lieu que les guichets uniques présentent une immense diversité. Certains opèrent par exemple dans des zones géographiques ou dans des domaines de l'action publique très précis, alors que d'autres comptent plus de 10 000 agents chargés d'assurer la prestation d'un éventail complet de services. D'autres éléments les distinguent, qui ont trait à leur portée ou à leur finalité, et aux outils de communication qu'ils utilisent. La conception, l'exploitation et l'amélioration de ces modèles très divers posent plusieurs problèmes spécifiques aux administrations publiques, ainsi qu'à leurs clients, à savoir les usagers des services. Les principes énoncés ci-après tiennent compte de ces disparités souvent considérables, et doivent donc être vus comme étant de nature globalement consultative, et non prescriptive, pour les pays. Il convient également de rappeler que l'importance relative de certains d'entre eux peut évoluer au fil du temps. Leur objectif est de couvrir les questions se rapportant aux principales étapes de la création, de l'exploitation et de l'amélioration continue des guichets uniques.

Un guichet unique réunit tout l'éventail de renseignements nécessaires sur un même lieu physique et (ou) virtuel, et peut offrir plusieurs services publics en un seul endroit. Les autorités administrent tout un réseau de bureaux où particuliers et entreprises peuvent procéder à diverses opérations avec l'administration. C'est par exemple le cas de la Hongrie, où un décret gouvernemental énumère la totalité des services disponibles (Gouvernement de Hongrie, 2019^[3]). Les guichets uniques peuvent être installés dans des locaux publics existants ou nouveaux, ou faire appel au réseau de bureaux d'autres organismes publics.

Certains pays ont mis en place des guichets uniques d'information qui, parfois, apportent des conseils et des orientations concernant les démarches auprès de l'administration mais, généralement, ils ont pour vocation d'assurer la prestation de services publics. Il en existe deux modèles de base :

- *Les services spécialisés* – différents organismes publics fournissent leurs services en un même lieu. Normalement, chacun dispose de son propre guichet où ses agents et fonctionnaires assurent la prestation des services correspondants.

- *Services intégrés* – la prestation de services est organisée autour d'un événement de vie (naissance d'un enfant, création d'entreprise, etc.), de sorte qu'un seul agent peut effectuer l'ensemble des opérations nécessaires avec la personne ou l'entreprise concernée.

Le modèle privilégié de guichet unique en ligne consiste à fournir des services spécialisés ou intégrés (ou les deux) en fonction des besoins de l'utilisateur. Il s'agit en général de portails centraux couvrant l'ensemble de l'administration publique, bien qu'il en existe de plus restreints, qui interviennent aux côtés d'autres guichets spécialisés. Un certain degré de gestion et de contrôle est généralement assuré à l'échelon central pour veiller à l'homogénéité des prestations offertes aux usagers (à savoir une conception et une présentation similaires des différents sites), selon les services demandés. Les guichets uniques de ce type sont les plus complets en termes d'offre de services.

L'éventail de services ne se limite pas aux formalités de l'administration centrale – les guichets uniques peuvent fournir des services relevant des collectivités régionales et locales. Il est inutile d'organiser uniformément les bureaux et services sur l'ensemble du territoire national ; chaque bureau peut donc être adapté à la demande locale, aux moyens disponibles, et à la collaboration avec d'autres organismes à l'échelle locale.

En général, les guichets uniques fournissent des informations et (ou) servent de centre de transaction :

- Les portails d'information communiquent, par l'intermédiaire d'un guichet physique et (ou) d'un site internet, les renseignements concernant les formalités requises dans le cadre des relations avec l'administration publique.
- Les autorités ou guichets uniques permettent aux usagers de procéder à des opérations avec l'administration publique et de déposer des demandes pour bénéficier de différents services. Les usagers n'ont généralement pas besoin de contacter plusieurs organismes, le guichet unique faisant fonction de tierce partie qui leur fournit les services dont ils ont besoin. Ce modèle peut revêtir une forme physique, avec la création d'un réseau de bureaux où entreprises et particuliers peuvent traiter avec l'administration, ou virtuelle, un site internet unique offrant des services d'administration publique en ligne, ou encore une combinaison des deux.

Les guichets uniques peuvent offrir des services généraux ou spécialisés. Les premiers gèrent l'ensemble des formalités dans un domaine donné (services aux entreprises par exemple), les seconds traitent un ensemble spécifique de procédures (création d'entreprise par exemple). Ces deux formes de services peuvent coexister.

Les guichets uniques virtuels mis en place dans différents pays présentent des formes diversifiées et adaptées à la structure de l'administration publique, au cadre juridique, à l'infrastructure de TIC existante et à d'autres caractéristiques nationales. Il existe deux modèles fondamentaux de guichet unique en ligne :

- Les sites d'information, qui fournissent des renseignements sur les différentes démarches à effectuer pour satisfaire aux règlements administratifs. Ils permettent aussi aux usagers de dialoguer avec l'administration pour obtenir des réponses à leurs questions, de télécharger les formulaires, et de suivre les liens qui les renvoient vers les sites d'organismes où ils peuvent effectuer les formalités réglementaires en ligne. Ce modèle permet à un organisme central de regrouper les informations fournies par différentes agences, ou de créer un modèle de distribution grâce auquel différentes administrations publiques peuvent intégrer des informations au système.
- Les sites transactionnels, qui permettent aux usagers d'accomplir les différentes formalités en ligne et de traiter avec plusieurs organismes publics dans le cadre d'un processus intégré. Selon le degré de perfectionnement des interactions entre les systèmes de TI des organismes concernés, plusieurs solutions peuvent être mises en œuvre (Encadré 1.1).

Encadré 1.1. Types de sites transactionnels virtuels

Les guichets uniques transactionnels virtuels peuvent présenter les caractéristiques fondamentales suivantes :

- *Interconnexion des sites de l'administration publique en ligne* – le guichet reçoit les informations relatives au particulier ou à l'entreprise qui le consulte et réoriente ensuite l'utilisateur vers les sites des différents organismes en transmettant ces renseignements ; les données communes à plusieurs procédures (informations générales) ne sont ainsi demandées qu'une fois. Dans certains cas, les interfaces utilisateur sont conçues selon un ensemble de principes préétablis ; elles présentent donc une même physionomie, de telle sorte que les usagers ne se rendent pas compte qu'ils consultent les sites d'organismes distincts.
- *Interopérabilité des services de l'administration publique en ligne*. Le guichet unique intègre les systèmes des différents organismes intervenant dans le processus. Il suffit à l'utilisateur d'utiliser l'application web du guichet, et celle-ci communique avec les autres organismes publics pour effectuer les opérations nécessaires. Généralement, ce type de modèle est mis en œuvre dans plusieurs organismes, créant ainsi des processus communs et une infrastructure technique homogène.
- *Modèles d'application uniformes*. Certains pays ont retenu l'approche plus élaborée qui consiste à créer à l'intention des différents organismes publics un modèle et une infrastructure uniformes pour les services d'administration publique en ligne. Un organisme public crée un ensemble de services en ligne et d'applications web, ainsi que l'infrastructure technique qui les soutient, et en publie ensuite les spécifications pour permettre à d'autres administrations de mettre en œuvre des services sur cette plateforme, suivant un modèle précis. Dans certains cas, la plateforme intègre des mécanismes de partage des données et, parfois, des bases de données communes contenant des informations de référence sur les particuliers ou les entreprises.
- *Modèles d'application décentralisés*. Ils ressemblent par certains aspects aux modèles d'application uniformes dans la mesure où il existe un modèle central et une infrastructure qui permet à d'autres organismes de l'utiliser. Ils vont toutefois plus loin en ce qu'ils décentralisent la responsabilité de la prestation de services. Pour ce faire, ils établissent généralement une plateforme de publication commune pour le contenu informatif (autrement dit, un site, plusieurs auteurs), mais autorisent la prestation personnalisée de services moyennant un point d'accès unique, chaque organisme étant responsable de la prestation de ses services. Ils adoptent par ailleurs une marque et un langage de conception communs pour guider la conception des échanges entre services au niveau de la page, associés à des outils et services réutilisables pour gérer des segments particuliers du parcours des usagers (identité, paiements, messages, hébergement, prise de rendez-vous, publication des résultats). Enfin, leur infrastructure de données prévoit des interfaces de programmation d'application (API) pour récupérer les informations et (ou) valider les entrées, auxquelles peut s'ajouter une plateforme d'interopérabilité.

Les principes présentés dans la suite du rapport se fondent sur un examen des études existantes et les contributions d'autres organisations internationales. Ils ont aussi bénéficié de travaux effectués par l'OCDE, notamment d'études portant sur la politique réglementaire et le gouvernement numérique. Plusieurs de ces principes sont étroitement imbriqués. Cela tient à ce qu'ils s'efforcent de couvrir la création, la conception, l'exploitation et l'évaluation des guichets uniques. En conséquence, les principes généraux sont évoqués tout au long du rapport, et des liens sont établis entre certains principes particuliers.

Références

- Askim, J. et al. (2011), « One-stop shops for social welfare, the adaptation of an organizational form in three countries », *Public Administration*, vol. 89/4, pp. 1451-1468, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x>. [2]
- Gouvernement de Hongrie (2019), *Government Decree about the government offices in the capital and the county, and the district offices in the capital 86/2019 (IV 23)*, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1900086.KOR>. [3]
- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/Recommandation%20with%20cover%20FR.pdf>. [1]



Extrait de :
One-Stop Shops for Citizens and Business

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/b0b0924e-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2020), « Généralités et contexte », dans *One-Stop Shops for Citizens and Business*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/8e94f60d-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.