



Cour des comptes



Simplification administrative

Fonctionnement de l'Agence pour la simplification administrative
et mise en œuvre du plan d'action fédéral



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, avril 2020



Cour des comptes

Simplification administrative

Fonctionnement de l'Agence pour la simplification administrative et mise en œuvre du plan d'action fédéral



Rapport adopté en assemblée générale du 22 avril 2020

Simplification administrative – fonctionnement de l'ASA et mise en œuvre du plan d'action fédéral

La simplification administrative dans le secteur public consiste pour l'essentiel à simplifier et limiter les actes administratifs que citoyens, associations, entreprises et même administrations ont à accomplir pour respecter les règles prescrites par les pouvoirs publics. Les trois axes principaux d'une politique de simplification administrative sont l'amélioration de la réglementation, la simplification des processus et procédures pour les groupes cibles et la numérisation (e-gouvernement). La simplification administrative génère des gains d'efficacité directs pour les groupes cibles et les pouvoirs publics. Elle accroît aussi indirectement l'efficacité des mesures politiques.

La Cour des comptes a analysé les fondements, les instruments, l'organisation et les résultats de la politique fédérale de simplification administrative.

Cadre de la politique

La politique fédérale de simplification administrative est fondée sur une approche axée sur les économies à réaliser en réduisant les charges des entreprises pour, ensuite, élargir son groupe cible aux citoyens et à l'administration elle-même et, enfin, se focaliser davantage sur la qualité de la réglementation et la transformation digitale. Avec des objectifs inscrits dans des accords de gouvernement, des notes de politique et des plans d'action fédéraux, à la fois transversaux et axés sur des SPF spécifiques, le cadre de la politique se compose de plusieurs niveaux. Il manque toutefois de cohérence, parce que le concept de simplification administrative n'a pas été assez développé et transposé en objectifs étayés et coordonnés, pouvant faire l'objet d'un suivi. Le niveau d'ambition, exprimé en objectifs quantitatifs de réduction des charges administratives, manque aussi de cohérence et d'assise.

La Cour des comptes recommande au gouvernement d'actualiser le cadre de la politique de simplification administrative en incluant des objectifs bien étayés et pouvant faire l'objet d'un suivi. Ce cadre doit également être assorti d'un niveau d'ambition étayé sur le plan méthodologique et du contenu.

Fonctionnement de l'Agence pour la simplification administrative (ASA)

L'ASA a été investie d'un rôle central dans le pilotage de la politique de simplification administrative par son soutien, son contrôle et sa coordination en collaboration avec les SPF. Sa mission légale a été étendue au suivi du cadre politique, mais son ancrage central au SPF Chancellerie est purement administratif. Des tâches apparentées (comme le soutien à l'évaluation de la politique et de la réglementation) sont en outre dispersées entre l'ASA, le SPF Bosa et d'autres

SPF, ce qui ne favorise pas une politique efficiente et efficace. L'absence de cadre politique et de niveau d'ambition cohérents ainsi que l'insuffisance du soutien réglementaire et politique à l'ASA expliquent en grande partie que l'Agence manque d'une réelle capacité d'action pour soutenir, surveiller et coordonner la simplification administrative en tant que politique horizontale.

La Cour recommande d'instaurer un pilotage centralisé solide en vue d'une mise en œuvre coordonnée plus efficace de la politique de simplification administrative à travers l'ensemble du pouvoir fédéral.

L'ASA accorde une attention particulière à la mesure et au calcul des charges administratives, mais les instruments de mesure utilisés (l'enquête réalisée par le Bureau fédéral du plan à la demande de l'ASA et le modèle de mesure de l'Agence elle-même) divergent quant à leur portée et quant à leur approche. Leur pertinence stratégique est en outre très limitée. Le rapport de mesure annuel de l'ASA ne donne pas davantage de vue complète et cohérente de la mise en œuvre et des résultats des actions de simplification ni du degré de réalisation des objectifs et des problèmes.

Le soutien offert par l'ASA (gestion de projets, formation, avis), d'une part, et la demande des SPF en matière d'assistance et d'échange de connaissances, d'autre part, ne sont pas suffisamment en adéquation.

Des objectifs transversaux de simplification administrative ont été inscrits dans les contrats d'administration des SPF, mais l'ASA n'a guère été impliquée. Ils sont trop peu orientés vers les résultats, difficiles à suivre et leur relation avec le plan d'action fédéral n'est pas assez visible.

Les résultats des actions de simplification dans les SPF, dérivées ou non des objectifs transversaux de simplification, ne sont pas assez relayés à l'Agence, de sorte que son contrôle demeure en grande partie inefficace et qu'un rapportage global n'est pas possible.

Les « analyses d'impact de la réglementation » (AIR), dans le cadre desquelles toute nouvelle réglementation fédérale est précédée d'une analyse structurée des objectifs visés et des effets positifs et négatifs escomptés, n'ont, jusqu'à présent, pas eu assez de plus-value comme soutien du processus législatif pour contribuer à une amélioration qualitative de la réglementation. L'ASA n'a pas pris d'initiative spécifique pour élargir l'approche de l'amélioration qualitative de la réglementation et de l'évaluation *ex post* de la législation.

La Cour des comptes recommande au ministre (et à l'ASA) de mettre au point une stratégie globale au sein du pouvoir fédéral, qui s'inscrirait mieux dans les évolutions de la vision de l'OCDE et de l'UE et qui intégrerait de manière structurelle (les synergies entre) toutes les composantes de la simplification administrative (qualité de la réglementation, simplification des processus et numérisation) dans le cycle politique, réglementaire et de gestion au niveau fédéral.

La Cour des comptes recommande plus spécifiquement d'accroître la pertinence politique des instruments de mesure, de mieux aligner l'offre et la demande de soutien en matière de simplification administrative et de développer une politique à part entière et axée sur la qualité de la réglementation nouvelle et existante. Elle recommande de s'appuyer sur des instruments utilisés internationalement, comme un agenda relatif à la réglementation et une consultation large des groupes cibles et des parties prenantes.

Plan d'action fédéral de simplification administrative

Les plans d'action fédéraux de simplification administrative sont des instruments stratégiques qui servent à piloter et mettre en œuvre la politique de simplification administrative au travers des domaines politiques. Ils ont évolué au fil du temps en ce qui concerne le nombre et la portée des projets, mais n'ont pas été soumis à une évaluation systématique.

Le quatrième plan d'action fédéral 2015-2019 comprend dix lignes de force, mais la justification des choix opérés n'est pas transparente. Ces lignes de force ne sont pas non plus assez évaluables. Trop souvent, leur contenu n'est pas aligné sur celui d'autres plans et contrats d'administration des SPF. À la clôture de l'audit de la Cour des comptes, le degré de réalisation des dix lignes de force reste limité. Certaines actions n'ont pas encore été entamées et d'autres sont mises en œuvre à un rythme lent. Cette situation s'explique notamment par l'absence de décisions politiques sur des propositions de l'administration, le manque de moyens attribués ou leur attribution tardive, des responsabilités dispersées entre de trop nombreux acteurs et une adhésion trop restreinte pour rendre les actions contraignantes. La Cour recommande au ministre (et à l'ASA) de délimiter plus clairement la portée du plan d'action fédéral de simplification administrative et de l'améliorer en tant qu'instrument de pilotage et de coordination pour une législature, par exemple en reliant clairement les projets stratégiques et horizontaux à des calendriers, échéances, budgets et responsabilités. Idéalement, il serait préférable de sélectionner ces projets sur une base étayée et d'en assurer un suivi et une évaluation périodiques. La Cour des comptes recommande enfin un rapportage complet et compréhensible sur les différentes actions issues de la politique de simplification administrative (plan d'action fédéral, objectifs transversaux, actions des SPF), et ce, aussi bien au sein de l'administration qu'à l'adresse du Parlement.

Chapitre 1		
Introduction		13
1.1	Thème d'audit	13
1.1.1	Contexte	13
1.1.2	Simplification administrative dans un contexte international	14
1.2	Audit	15
1.2.1	Délimitation	15
1.2.2	Questions d'audit, normes et approche	16
1.2.3	Calendrier d'audit	17
Chapitre 2		
Missions et fonctionnement de l'ASA		19
2.1	Création	19
2.2	Missions et organisation	19
2.2.1	Missions	19
2.2.2	Position de l'ASA au sein de l'administration fédérale	20
2.2.3	Organisation	21
2.3	Moyens	22
2.3.1	Budget	22
2.3.2	Personnel	24
2.4	Fonctionnement	25
2.4.1	Mesure des charges administratives	25
2.4.2	Promoteur, initiateur et coordinateur d'actions de simplification	33
2.4.3	Amélioration de la qualité de la réglementation	39
2.5	Rapportage	45
2.6	Conclusion partielle	46
2.6.1	Missions	46
2.6.2	Fonctionnement	46
2.6.3	Rapportage	48
Chapitre 3		
Politique fédérale et plans d'action fédéraux de simplification administrative		49
3.1	Accents et évolution de la politique fédérale	49
3.2	Plans d'action fédéraux	57
3.3	Quatrième plan d'action fédéral 2015-2019	59
3.3.1	Dix lignes de force	60
3.3.2	Problèmes	64
3.3.3	Rôle de la DGTD du SPF Bosa	65
3.3.4	Chevauchement et harmonisation avec d'autres plans	66
3.3.5	Rapportage	67
3.4	Coordination, suivi et évaluation par l'ASA	67
3.5	Conclusion partielle	68
3.5.1	Politique fédérale de simplification administrative	68
3.5.2	Plans d'action fédéraux	69
3.5.3	Quatrième plan d'action fédéral	69
3.5.4	Coordination, suivi et évaluation par l'ASA	70

Chapitre 4**Politique de simplification administrative menée par les SPF 71**

- 4.1 Organisation des projets de simplification administrative et moyens
consacrés à ces projets par les SPF 71
- 4.2 Objectifs de simplification administrative transversaux et spécifiques aux SPF 72
- 4.3 Facteurs de réussite et d'échec des projets de simplification administrative 78
- 4.4 Exemples de projets concrets de simplification administrative 79
- 4.5 Conclusion partielle 80

Chapitre 5**Conclusions générales et recommandations 81**

- 5.1 Conclusions 81
- 5.2 Recommandations 84
- 5.3 Synthèse des recommandations 86
- 5.4 Réponse du ministre de l'Agenda numérique,
chargé de la Simplification administrative 86

Annexes

- Annexe 1 Lignes de force du plan d'action fédéral de simplification
administrative : description et répartition des tâches 89**
- Annexe 2 Réponse du ministre de l'Agenda numérique,
chargé de la Simplification administrative 95**

Chapitre 1

Introduction

1.1 Thème d'audit

1.1.1 Contexte

La bonne gouvernance (*good governance*) signifie notamment que les pouvoirs publics organisent les services qu'ils offrent aux groupes cibles (citoyens, associations et entreprises) de la manière la plus efficace et efficiente possible. La charge administrative accompagnant les interactions entre les pouvoirs publics et entre ces pouvoirs publics et les groupes cibles doit demeurer aussi faible que possible. On utilise les concepts de « charges administratives » pour les groupes cibles et de « frais de gestion » pour les pouvoirs publics. La simplification administrative dans le secteur public vise essentiellement à simplifier et à limiter les actes administratifs que les citoyens, les associations, les entreprises et les pouvoirs publics eux-mêmes doivent poser pour respecter les obligations imposées par ces derniers.

La pertinence sociétale de la simplification administrative est évidente : les citoyens, les entreprises et les pouvoirs publics mêmes ont intérêt à ce que la prestation de services et la communication soient rapides, efficaces et efficientes. La simplification administrative contribue directement à la réalisation de gains d'efficacité pour les groupes cibles et les pouvoirs publics et indirectement à l'efficacité des mesures politiques.

La simplification et l'amélioration de la réglementation constituent un premier objectif logique de toute politique de simplification. Par ailleurs, les pouvoirs publics peuvent s'employer à alléger les processus et procédures dans leur relation avec les groupes cibles. La numérisation (e-gouvernement), véritable levier pour des interactions plus efficientes constitue aussi de plus en plus une composante logique de cette politique.

Bien que le pouvoir fédéral soutienne et encourage la politique de simplification depuis 1998, des études comparatives réalisées par la Banque mondiale¹, l'OCDE² et l'UE montrent que la Belgique est en retard au niveau de la qualité des services proposés aux citoyens et aux entreprises par rapport à d'autres pays. L'UE pointe, par exemple, la numérisation à la fois minimale et morcelée de certains services publics en Belgique, ce qui alourdit les

-
- 1 Le classement de la Belgique baisse dans le rapport annuel *Doing Business* de la Banque mondiale, qui examine les problèmes rencontrés par les entrepreneurs lors de la création d'une entreprise (incidence de la réglementation en matière de création d'entreprises, pression fiscale, octroi de crédit, permis de bâtir, etc. (www.doingbusiness.org)). Voir aussi Chambre, 4 février 2019, QRVA 54 179, *Classement belge dans le rapport Doing Business*, question n° 1376 du député V. Van Quickenborne du 4 janvier 2019 au ministre de l'Agenda numérique, chargé de la Simplification administrative, p. 125-126, www.lachambre.be.
 - 2 OCDE, *Mieux légiférer en Europe : Belgique*, 2010, 31 p., www.oecd.org. L'OCDE et l'UE ont réalisé conjointement une étude dans quinze pays européens. L'évolution fait l'objet d'un suivi dans les rapports par pays : OCDE, *Regulatory Policy Outlook Country Profile. Belgium*, 2015, 2018, www.oecd.org.

charges administratives pour les entreprises. Par contre, la Belgique obtient des résultats satisfaisants dans le domaine de l'e-santé pour les formulaires préremplis³.

La Cour a dès lors analysé les fondements, les instruments, l'organisation et les résultats de la politique fédérale de simplification administrative. Elle a aussi examiné la collaboration entre les services publics fédéraux (SPF) et le fonctionnement de ceux-ci en matière de simplification administrative.

1.1.2 Simplification administrative dans un contexte international

Il ressort de la littérature comparative internationale que les pouvoirs publics et les parties prenantes ne parviennent que difficilement à mettre en place une définition univoque de notions telles que la simplification administrative, les charges administratives, la qualité de la réglementation, la pression des règles, le *red tape*⁴, l'e-gouvernement, etc.

Ce manque d'uniformité résulte, d'une part, de la diversité des approches et des motivations qui peuvent sous-tendre une politique de simplification administrative et, d'autre part, des évolutions dans la réflexion sur le fonctionnement des pouvoirs publics et les agendas de réformes.

Une politique axée sur la réduction des charges administratives procède souvent de préoccupations d'ordre économique et est inspirée par le fait que les charges administratives et les coûts qui pèsent sur les entreprises en raison de la réglementation compromettent leur position concurrentielle. Il s'agit donc avant tout d'alléger les charges administratives et les coûts pour les entreprises (approche quantitative).

D'un point de vue plus juridique et administratif, l'objectif consiste à élaborer une réglementation de qualité⁵. La limitation des charges administratives est intégrée dans une perspective beaucoup plus large visant à apporter assise, cohérence, continuité, clarté et fonctionnalité à la réglementation à la lumière des objectifs de la politique (approche qualitative).

Les institutions internationales telles que l'OCDE, la Banque mondiale et, dans leur sillage, l'UE, ainsi que plusieurs pays individuels ont évolué d'une approche initialement quantitative (axée principalement sur la mesure des charges administratives) vers une approche qualitative plus large mettant l'accent sur une meilleure réglementation (*better regulation*). La politique en matière de réglementation détermine la qualité de celle-ci en offrant un cadre à l'organisation du processus législatif et à l'élaboration de la législation, à savoir des procédures, une méthodologie, une légistique, des critères de qualité, des aspects de fond, etc.

En outre, ces mêmes institutions internationales promeuvent une approche stratégique du potentiel que représente la numérisation dans le secteur public. Un fonctionnement interne

³ Commission européenne, *Document de travail des services de la Commission. Rapport 2009 pour la Belgique*, 27 février 2019, Semestre européen 2019, SWD(2019)1000 final, p. 68 et suiv.

⁴ Expression désignant un degré élevé de bureaucratie ainsi qu'une réglementation et une législation dont le respect fait l'objet d'un contrôle strict.

⁵ Le terme « réglementation » s'entend dans ce rapport au sens générique et comprend tant la législation au sens strict (élaborée par les parlements) que le processus décisionnel émanant du pouvoir exécutif.

efficient et une prestation de services performante ne sont désormais plus des objectifs isolés, mais vont de pair avec des visées sociétales plus larges (telles que la croissance économique et l'égalité sociale). Le défi ne consiste plus à introduire les technologies numériques au sein des pouvoirs publics, mais bien à les intégrer dans un agenda de modernisation qui adapte la capacité, les flux de travail et les processus à l'évolution rapide de la dynamique des interactions entre pouvoirs publics et groupes cibles et à des attentes qui ont changé. L'approche restrictive de l'e-gouvernement fait place à une conception plus vaste de pouvoirs publics numériques⁶.

La pensée internationale récente et la pratique se caractérisent donc par l'évolution vers une approche systémique : au départ d'une vision intégrale du lien entre le fonctionnement des pouvoirs publics, l'interaction avec les groupes cibles et les objectifs sociétaux, des stratégies sont élaborées à l'échelle de tous les pouvoirs publics et pilotées de façon centralisée afin d'optimiser la réglementation, les processus et les moments d'interaction. Cette approche s'intègre dans un cycle reliant la préparation de la politique, la réglementation, la mise en œuvre, le contrôle du respect de cette réglementation et l'évaluation⁷.

Comme exposé ci-après, la Belgique adopte essentiellement une approche quantitative (réduction de la complexité administrative) qui, avec le temps, a été élargie à des aspects plus qualitatifs (qualité de la réglementation). Des démarches sont également entreprises en matière de transformation numérique.

1.2 Audit

1.2.1 Délimitation

La principale entité auditée est l'Agence pour la simplification administrative (ASA) du SPF Chancellerie du Premier ministre. Ce service a été créé par la loi-programme du 10 février 1998⁸ et a été chargé de stimuler, suivre et coordonner les initiatives et travaux en matière de simplification administrative (chapitre 2).

Depuis 2004, la politique fédérale en matière de simplification administrative repose sur un plan d'action pluriannuel visant à coordonner, à mettre en œuvre et à suivre les projets de simplification afférents aux divers domaines politiques. Quatre plans d'action ont déjà été élaborés au total, un par législature. Les actions se basent actuellement sur le quatrième plan d'action fédéral de simplification administrative 2015-2019. L'analyse de la Cour se concentre surtout sur ce quatrième plan d'action (chapitre 3).

Par ailleurs, l'audit s'attarde aussi sur la collaboration entre l'ASA et les SPF qui demeurent chacun responsables de la simplification administrative dans leur domaine. La Cour a

⁶ L'OCDE a aussi élaboré une recommandation à cet effet contenant douze principes, tels que la création d'une culture axée sur les données et la réutilisation de l'information, une capacité de coordination et l'adaptation de la réglementation aux opportunités numériques (OCDE, *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, 15 juillet 2014, www.oecd.org).

⁷ OCDE, *La politique de la réglementation à la croisée des chemins : vers un nouvel agenda pour les politiques*, conférence internationale organisée à Paris les 28-29 octobre 2010, www.oecd.org.

⁸ Loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante, modifiée par la loi du 15 décembre 2013.

examiné dans les grandes lignes la manière dont les SPF mettent en pratique la politique de simplification administrative (chapitre 4).

Afin que l'audit reste gérable, la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) et la pratique plus étendue de la simplification administrative au sein des institutions publiques de sécurité sociale (IPSS) ne font pas partie de cet audit. La BCSS, à laquelle notamment le SPF Sécurité sociale, le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (Santé publique) et le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (Emploi) font appel pour mettre leurs sources authentiques à disposition, coordonne l'introduction de la loi Only Once⁹ au sein du réseau de la sécurité sociale. Ce principe Only Once a déjà été introduit très largement avec succès sur le plan technique au niveau de la sécurité sociale. Ces trois SPF, dont les activités relèvent de ou touchent à la sécurité sociale, ont été interrogés dans le cadre de cet audit.

1.2.2 Questions d'audit, normes et approche

La simplification administrative peut être réalisée de diverses manières. Dans cet audit, la Cour part d'une définition large de la simplification administrative, dans le droit fil des conceptions de la Commission européenne et de l'OCDE. Elle distingue trois composantes de la simplification administrative :

- la simplification des processus, procédures et formulaires pour les groupes cibles visés et/ou les pouvoirs publics ;
- la simplification et l'amélioration de la qualité et de la cohérence de la réglementation ;
- la simplification des processus et procédures grâce à la numérisation et à l'utilisation d'un soutien informatique (e-gouvernement).

Dans cet audit, la Cour a examiné si les conditions pour élaborer et mener une stratégie de simplification administrative efficace et efficiente sont remplies et si les objectifs sont atteints.

Elle a dès lors posé deux questions d'audit :

Question d'audit 1 : Le pilotage de la simplification administrative est-il satisfaisant ?

La Cour a examiné si la notion de simplification administrative a été interprétée et transposée dans les objectifs de manière cohérente et s'il existe un cadre organisationnel adéquat.

⁹ Loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier : « La loi a pour but la réutilisation des données de sources authentiques qui sont déjà disponibles (principe de la collecte unique de données/ principe Only Once) dans la fonction des services publics fédéraux [...]. » (www.kafka.be/fr/la-loi-only-once) Voir aussi, au point 3.3.1, tableau 6.

Question d'audit 2 : Les plans d'action fédéraux sont-ils un instrument adapté pour réaliser la simplification administrative ?

La Cour a examiné si le plan d'action fédéral est étayé et si les objectifs sont évaluables, comment le suivi et le rapportage sont effectués, s'il est appliqué dans la pratique et s'il contribue à la réalisation de la simplification administrative.

Pour le cadre normatif, la Cour s'est essentiellement basée sur les normes communément acceptées relatives aux différentes phases du cycle politique, appliquées au contexte d'une politique horizontale (stratégie étayée et claire, objectifs et répartition des tâches clairs, capacité et performance de coordination adéquates, bonne collaboration, monitoring adéquat, évaluation et ajustement de la politique, réalisation des objectifs) et complétées par des normes internationales et européennes en matière de simplification administrative¹⁰. L'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 et les notes de politique générale en matière de simplification administrative font aussi partie du cadre normatif.

La Cour a analysé des documents stratégiques et de gestion (accord de gouvernement, notes de politique générale, plans d'action fédéraux, budget, contrats d'administration, comptes rendus parlementaires, réglementation) et d'autres documents et chiffres demandés auprès de l'ASA et du SPF Bosa (plans, procédures, documents de travail, rapports de suivi, etc.). Par ailleurs, des entretiens ont été organisés avec des collaborateurs de ces services publics. Enfin, la Cour a envoyé un questionnaire écrit à neuf SPF¹¹ au sujet de leur application de la politique de simplification administrative.

1.2.3 Calendrier d'audit

4 juillet 2018	Annonce de l'audit
Juillet 2018 – septembre 2019	Travaux d'audit
5 février 2020	Envoi du projet de rapport au ministre de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, chargé de la Simplification administrative, de la Lutte contre la fraude sociale, de la Protection de la vie privée et de la Mer du Nord, et au directeur général de l'ASA

Le ministre et le directeur général de l'Agence ont réagi les 19 et 25 février 2020 au rapport d'audit de la Cour des comptes.

¹⁰ Commission européenne, *Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne*, 12 décembre 2012, COM(2012) 746 final ; *Proposition d'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation*, 19 mai 2015, COM(2015) 216 ; *Améliorer la réglementation : de meilleurs résultats pour une Union plus forte*, 14 septembre 2016, COM(2016) 615 ; *Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE*, 19 mai 2015, COM(2015) 215. OCDE, *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, 2012, 34 p., www.oecd.org.

¹¹ SPF Finances, SPF Sécurité sociale, SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, SPF Intérieur, SPF Affaires étrangères, SPF Mobilité et Transports, SPF Justice et SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

Ils se rallient tous deux à la plupart des recommandations de la Cour, fournissent des explications et suggèrent des améliorations afin de mettre ces recommandations en œuvre. Pour donner suite aux observations du bureau de mesure de l'ASA, annexées à la lettre de l'Agence, la Cour des comptes a apporté quelques éclaircissements dans ce rapport.

La réponse du ministre est reprise en intégralité en annexe 2.

Chapitre 2

Missions et fonctionnement de l'ASA

2.1 Création

La politique fédérale en matière de simplification administrative a été élaborée sur plusieurs décennies. Le thème a été inscrit à l'agenda politique dans le cadre de la tendance à une dérégulation qui a marqué divers secteurs dans les années 90 et de l'attention portée au niveau supranational à une meilleure réglementation et gestion législative.

Dans les lignes de force du programme du gouvernement fédéral de 1995, la simplification administrative a été explicitement reliée à la politique en faveur des PME¹², avec comme point d'attention la mise en place d'une fonction carrefour et d'un point de contact unique pour les relations des entreprises avec les services publics. L'ancrage organisationnel a suivi rapidement. En effet, en 1997, le conseil des ministres a décidé de créer l'ASA, qui est devenue opérationnelle en 1998 et a été rattachée aux services du Premier ministre (l'actuel SPF Chancellerie).

L'accent mis sur les entreprises s'est aussi reflété dans les missions confiées à l'ASA lors de sa création par la loi-programme du 10 février 1998 : l'agence avait notamment pour mission de proposer des mesures pour lutter contre la complexité administrative et les contraintes imposées aux entreprises. La loi prévoyait les actions suivantes :

- élaborer une méthode permettant de chiffrer le coût à charge des entreprises induit par la réglementation, les formalités et les procédures administratives ;
- formuler des propositions qui visent à réduire ces coûts chiffrés ;
- stimuler et proposer des initiatives en matière de simplification administrative au sein des administrations fédérales ;
- organiser la collaboration via un réseau interne et externe.

La loi-programme a aussi introduit une fiche d'impact administratif pour évaluer l'incidence d'une nouvelle réglementation proposée sur les coûts à la charge des entreprises.

2.2 Missions et organisation

2.2.1 Missions

La simplification administrative n'est pas définie en tant que telle dans la loi, qui se borne à énumérer les missions confiées à l'ASA. Les compétences de celle-ci, qui ne concernaient initialement que les entreprises, ont été étendues, tant au niveau des tâches (meilleure

¹² *Doc. parl.*, Chambre, 28 juin 1995, DOC 49 0023/001, *Lignes de force du programme du gouvernement fédéral*, www.lachambre.be.

qualité de la réglementation) qu'au niveau des groupes cibles (citoyens et administrations) (voir point 3.1). L'élargissement de la portée de la mission de l'ASA ressort de la description actuelle reprise dans la loi de 2013¹³, qui, dix ans plus tard, donnait une assise à quelques modifications dans l'application de la politique (groupe cible, mesures) :

« L'ASA a pour mission de proposer des mesures pour lutter contre la complexité administrative et les contraintes imposées aux entreprises, aux citoyens, aux associations et aux administrations :

1° en élaborant et en appliquant une méthode permettant de chiffrer le coût induit par la réglementation et les formalités et procédures administratives des administrations fédérales et autres organismes ;

2° en formulant des propositions qui visent à réduire les charges administratives pesant sur les entreprises, les PME en particulier, les citoyens, les associations et les administrations ;

3° en stimulant et en proposant, y compris au niveau de la coordination, des initiatives en matière de simplification administrative au sein des administrations fédérales et autres organismes ;

4° en organisant la collaboration entre les différentes administrations fédérales et autres organismes regroupés au sein d'un réseau interne aux administrations ainsi qu'avec un réseau externe aux administrations ;

5° en formulant des propositions, en promouvant et en coordonnant des actions visant à améliorer la qualité de la réglementation. »

2.2.2 Position de l'ASA au sein de l'administration fédérale

L'ASA a pour mission de promouvoir et de coordonner la simplification administrative dans l'ensemble des SPF, qui assument également une responsabilité¹⁴. À sa création en 1998, il semblait donc logique d'intégrer l'ASA aux services du Premier ministre (l'actuel SPF Chancellerie). Sur le plan organique, l'ASA fait partie de ce SPF, mais elle relève du ministre ou du secrétaire d'État à la simplification administrative. Concrètement, cela signifie que le SPF Chancellerie offre un appui logistique et administratif à l'ASA, mais que le pilotage stratégique n'est pas assuré par le Premier ministre, mais par (la cellule stratégique et) le ministre de tutelle ou le secrétaire d'État compétent.

Une politique horizontale comme celle de la simplification administrative est par nature servie par un fort pilotage centralisé qui n'existe cependant pas encore à l'échelon fédéral. Le programme de réforme Redesign¹⁵ lancé en 2015 prévoyait pourtant un effort de centralisation au sein de l'administration fédérale, certes essentiellement dans la perspective d'une amélioration de l'efficacité. Un des projets de réforme concernait l'intégration et la

¹³ Loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative. Les passages qui sont soulignés indiquent des ajouts par rapport à la loi de 1998.

¹⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 24 septembre 1997, DOC 49 1206/1, *Projet de loi-programme pour la promotion de l'entreprise indépendante*, p. 29, www.lachambre.be.

¹⁵ Le conseil des ministres du 3 juillet 2015 a approuvé ce programme transversal qui comportait huit trajets d'amélioration de l'efficacité des services publics fédéraux et du service aux citoyens et aux entreprises.

coordination des SPF horizontaux, dont le SPF Chancellerie et ses services (tels que l'ASA), dans un nouveau SPF Stratégie et Appui (Bosa) qu'il convenait de créer. Finalement, le SPF Chancellerie et les services qui en relèvent ont continué d'exister en tant qu'entité distincte.

La Cour constate que des tâches liées à celles de l'ASA sont dispersées entre plusieurs SPF. Outre l'ASA, la Direction générale de la transformation digitale (DGTD) joue un rôle important dans la numérisation en vue de la simplification administrative, mais a été intégrée au SPF Bosa. L'amélioration de la qualité de la réglementation demeure une compétence de l'ASA au sein du SPF Chancellerie, alors que l'évaluation de la politique (ou l'appui horizontal de celle-ci) a été confiée au service Budget et Évaluation de la politique du SPF Bosa¹⁶. Or, la réglementation peut être considérée comme un pilier et un soutien important de la politique. Dans cette optique, il n'est pas bénéfique de scinder l'évaluation de la politique et la réglementation. En outre, ce morcellement institutionnel accroît le besoin de coordination interne des initiatives de simplification administrative.

La Cour souligne en outre qu'une approche intégrale de la simplification administrative (simplification des procédures, simplification et amélioration de la réglementation et numérisation des prestations de services) favorise les synergies et accroît l'efficacité.

2.2.3 Organisation

L'ASA comprend un comité d'orientation, un comité d'analyse d'impact (CAI) et un bureau de mesure, qui ont chacun leur description spécifique des tâches.

Comité d'orientation

L'ASA est pilotée en interne par un comité d'orientation¹⁷ composé de (six) représentants des ministres concernés par l'ASA (ceux qui sont les plus impliqués dans la politique des entreprises), des administrations concernées (deux) et des partenaires sociaux (six des organisations d'employeurs et deux des organisations des travailleurs). Le directeur général de l'ASA et son adjoint assistent aux réunions avec voix consultative. La composition du comité reflète la volonté de mettre l'accent sur le secteur des entreprises qui a teinté dès le départ la politique de simplification administrative¹⁸. Aucune modification n'est toutefois intervenue lorsque les groupes cibles ont été étendus aux citoyens et à l'administration. La composition du comité d'orientation n'est donc pas représentative des groupes cibles concernés par la politique de simplification administrative ni proportionnelle à ces groupes.

Le comité d'orientation avait pour mission d'élaborer le programme annuel de travail en collaboration avec les services de l'ASA, mais tel n'est plus le cas. Au départ, ce comité jouait un rôle actif lorsque les entreprises constituaient clairement le groupe cible de la politique de simplification administrative. Au fil du temps, il a perdu de son influence. Le comité d'orientation a cessé d'être un organe de pilotage pour devenir un organe de suivi et de rapportage. L'ASA indique que les membres sont surtout présents pour rassembler des informations et veiller à l'échange des informations.

¹⁶ Cour des comptes, *Capacité des services publics fédéraux à évaluer les politiques publiques*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, mars 2018, 94 p., www.courdescomptes.be.

¹⁷ Arrêté royal du 23 décembre 1998 relatif à l'Agence pour la simplification administrative.

¹⁸ Le comité d'orientation a été créé notamment en tant que plate-forme de réflexion et de concertation au sein de laquelle le secteur des entreprises, le monde politique et les administrations chargées d'élaborer la réglementation applicable aux entreprises pouvaient se concerter pour améliorer le fonctionnement des services publics.

Comité d'analyse d'impact (CAI)

Parallèlement à l'élargissement de la mission de l'ASA à l'amélioration de la qualité de la réglementation, le comité d'analyse d'impact¹⁹ a été institué en 2014 auprès de l'ASA pour organiser le contrôle de la qualité des analyses d'impact réalisées. À la demande du membre du gouvernement concerné, le CAI examine *ex ante* la qualité des analyses d'impact de la réglementation (AIR) qui lui sont soumises.

Dans son rapport annuel²⁰, le CAI réalise une évaluation *ex post* générale de toutes les AIR effectuées et soumises au conseil des ministres. Le rapport annuel n'est publié qu'après son approbation en conseil des ministres. Ainsi, le dernier rapport annuel établi (relatif à 2016) n'a pas encore été publié sur le site web de l'ASA en l'absence d'approbation.

Le CAI est composé de représentants des SPF actifs dans les domaines politiques concernés par les tests sous-jacents couverts par l'AIR²¹. Le point 2.4 aborde plus en détail le fonctionnement du CAI.

Bureau de mesure

Le bureau de mesure calcule les charges administratives des citoyens, des entreprises et associations et des administrations publiques. Il est composé d'un chef de projet qui fait partie de l'ASA et de plusieurs consultants externes (une équipe de chercheurs universitaires assistée d'un consultant privé) qui ont été engagés sur une base contractuelle (contrat-cadre AVSA 20). Ils calculent notamment les charges administratives reprises dans le rapport de mesure annuel de l'ASA (voir point 2.4).

2.3 Moyens

2.3.1 Budget

Le budget des années 2015 à 2019 prévoyait de manière récurrente environ 3,5 millions d'euros pour l'ASA : 1,2 million d'euros pour le personnel, 0,1 million d'euros pour le fonctionnement et 2,2 millions d'euros pour le financement des projets.

¹⁹ Loi du 15 décembre 2013. Les membres sont désignés par l'ASA, l'Institut fédéral pour le développement durable, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, la Direction générale de la politique des PME du SPF Économie et la Direction générale de la coopération au développement du SPF Affaires étrangères.

²⁰ SPF Chancellerie du Premier ministre, Agence pour la simplification administrative, Comité d'analyse d'impact, *Rapport annuel d'évaluation des AIR*, www.simplification.be (article 7 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative).

²¹ Arrêté royal du 21 décembre 2013 portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative.

Le financement des projets était subdivisé en trois grands postes jusqu'en 2018 :

- projets inscrits dans le plan d'action fédéral²² à composante informatique : environ un tiers de l'enveloppe, soit 0,9 million d'euros en moyenne ;
- soutien des projets des services publics fédéraux : un montant fixe qui fluctue fortement (0,9 million d'euros en 2014, 0,3 million d'euros en 2015, 0,8 million d'euros en 2016 et 2017 et 0,5 million d'euros en 2018) ;
- bureau de mesure (mesure des charges administratives *ex ante* ou *ex post*) : montant restant, soit 0,6 million d'euros en moyenne par an.

Dans le projet de budget 2019, le financement des projets a été scindé en quatre postes : 1 million d'euros pour les projets informatiques, 0,3 million d'euros pour les projets des services publics fédéraux, 0,5 million d'euros pour le bureau de mesure et 0,4 million d'euros pour le suivi du principe Only Once inscrit dans le plan d'action fédéral (voir chapitre 3) et la consultance générale.

La Cour constate que l'ASA n'a pas pu détailler le coût des différents projets et avait déjà souligné au sujet du budget 2010 le manque de justification de ce crédit²³. Il n'est donc pas possible de suivre l'évolution des projets ni leurs résultats. Des informations fragmentaires sont toutefois disponibles :

- L'ASA a besoin de 845.000 euros pour l'ensemble de ses actions transversales en vue de l'application du principe Only Once (plan d'action fédéral, ligne de force 1), mais seuls 420.000 euros étaient disponibles en 2018²⁴.
- L'estimation des coûts pour l'ASA dans le projet Modernisation et informatisation de l'état civil (plan d'action fédéral, ligne de force 2) s'élevait à 0,8 million d'euros en 2017 et 2018. Il s'agissait du budget informatique complet pour ces années. Les crédits ne sont pas transparents et sont libérés tardivement²⁵ (Ainsi, 426.000 euros qui devaient être utilisés avant 2019 n'ont été disponibles qu'en novembre 2018). La Cour des comptes avait déjà constaté auparavant qu'elle ne disposait pas de données précises pour évaluer ce projet²⁶.
- Le coût de la facturation électronique (plan d'action fédéral, ligne de force 5) s'élève pour l'ASA à 100.000 euros (40.000 euros pour la coordination et le plan de communication et 60.000 euros pour un programme de monitoring)²⁷.
- L'ASA est intervenue une seule fois en 2018 pour le Nido (*Nurturing ideas, developing opportunities*) (plan d'action fédéral, ligne de force 10) à raison de 50.000 euros.

En 2015, le budget total pour le financement des projets est passé de 2,8 millions d'euros à 2,3 millions d'euros. D'après le secrétaire d'État, « *ce sont avant tout les moyens déployés pour mesurer les charges administratives qui seront revus à la baisse. On s'appuiera avant*

²² Les plans d'action fédéraux sont examinés plus en détail au chapitre 3.

²³ *Doc. parl.*, Chambre, 23 novembre 2009, DOC 52 2222/002, *Budget des voies et moyens. Commentaires et observations de la Cour des comptes*, www.lachambre.be.

²⁴ Note au conseil des ministres du 23 avril 2018 sur le statut intermédiaire du programme Only Once.

²⁵ Note au conseil des ministres du 19 juillet 2018, *Redesign*.

²⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 19 mai 2017, DOC 54 2411/002, *Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2017*, p. 134, www.lachambre.be.

²⁷ Note au conseil des ministres du 8 mai 2017.

tout sur l'évaluation bisannuelle effectuée par le Bureau fédéral du plan pour mesurer ces charges, ce qui permettra de libérer un montant minimum de 350.000 euros »²⁸. Il l'a répété à l'occasion du budget : « Ainsi qu'il a été annoncé en 2014, les moyens destinés aux mesures ex post des charges administratives ont dès lors été réduits de moitié. Le rapport de mesure annuel a en outre été simplifié et ne contient plus que les mesures pertinentes. »²⁹

Les moyens effectivement octroyés au bureau de mesure fluctuent, comme il ressort du tableau ci-dessous, mais n'ont pas diminué substantiellement. En effet, ils sont fixés contractuellement étant donné que le calcul des charges administratives par l'ASA est sous-traité à un partenaire externe. Le montant plus faible pour 2017 s'explique d'ailleurs par la fin du contrat et le lent démarrage du nouveau contrat avec un partenaire externe. Il apparaît donc que la diminution globale de l'enveloppe destinée aux projets de 0,5 million d'euros (de 2,8 millions d'euros à 2,3 millions d'euros) ne s'est pas traduite par l'économie annoncée pour le bureau de mesure.

Tableau 1 – Crédits octroyés au bureau de mesure de l'ASA (2014-2017) (en euros)

Année	Crédit budgétaire
2014	887.869,78
2015	969.243,62
2016	807.469,46
2017	611.868,57

Source : ASA

2.3.2 Personnel

L'ASA est un service de petite taille et son effectif a diminué de 60 % en cinq ans (2013-2018), passant de seize à dix équivalents temps plein (ETP) (voir tableau 2). L'Agence recourt aussi à des externes, notamment pour le bureau de mesure et le projet Only Once. En 2015, elle a par exemple fait appel à une dizaine de consultants³⁰.

Tableau 2 – Évolution 2013-2018 de l'effectif de l'ASA (en équivalents temps plein)

Niveau	2013	2014	2015	2016	2017 ⁽¹⁾	2018 ⁽²⁾
A	12	10	8	8	9	8
B	3	3	2	2	2	2
C et D	1	1	1	1	1	-
Total	16	14	11	11	12	10

⁽¹⁾ Trois personnes travaillent au projet Only Once en 2017. Il s'agit de deux membres du personnel de l'Agence et d'un consultant.

⁽²⁾ Détachement d'un agent de l'ASA pour le Nido en 2018, mais il y a été mis fin en l'absence de résultats concrets en matière de simplification.

Source : ASA

²⁸ Doc. parl., Chambre, 11 décembre 2014, DOC 54 496/019, *Projet de loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015*, p. 6, www.lachambre.be.

²⁹ Doc. parl., Chambre, 8 décembre 2015, DOC 54 1352/010, *Projet du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016*, p. 7, www.lachambre.be.

³⁰ SPF Chancellerie du Premier ministre, Agence pour la simplification administrative, *Rapport annuel sur le fonctionnement du système de contrôle interne 2015*, www.simplification.be.

L'ASA estime qu'elle a besoin de plus de personnel pour pouvoir continuer à garantir la qualité et la continuité de ses tâches. Ainsi, elle invoque le nombre (trop) limité de collaborateurs pour assurer le suivi des divers domaines pour expliquer ses maigres activités concernant la législation existante (évaluation *ex post*). D'après elle, le manque d'attention du politique en est à l'origine et constitue un problème crucial pour l'exécution de ses tâches (voir aussi point 3.3.2). L'ASA et le gouvernement en sont conscients³¹. Lors des discussions au sujet du budget 2019, il a été annoncé que :

- Des collaborateurs seront engagés pour remplacer les membres du personnel qui sont partis à la retraite ou ont quitté l'ASA en 2017.
- Un plan de personnel propre à l'ASA sera élaboré par arrêté royal indépendamment de celui du SPF Chancellerie du Premier ministre.

Ces intentions n'ont pas été concrétisées jusqu'à présent.

La Cour fait observer qu'en l'absence d'un plan de personnel basé sur les différents projets et missions, il est difficile d'évaluer quel serait l'effectif optimal de l'ASA. La place et le rôle de l'Agence au sein de l'administration fédérale jouent également un rôle à cet égard.

2.4 Fonctionnement

Les principales tâches de l'ASA à partir du cadre légal qui lui est applicable (voir point 2.2.1) sont examinées en détail ci-après : la mesure des charges administratives, le rôle de promoteur, d'initiateur et de coordinateur des actions de simplification et l'amélioration de la qualité de la réglementation.

2.4.1 Mesure des charges administratives

La Belgique a commencé à prêter attention à la mesure des charges administratives – initialement pour les entreprises et, plus tard, également pour d'autres groupes cibles – à peu près au moment où le thème de la simplification administrative a suscité l'intérêt au niveau politique et international. L'accord de gouvernement de 1999 avait prévu un objectif quantitatif de réduction des charges administratives, ce qui a nécessité la recherche d'une méthode de mesure. Deux instruments différents ont été élaborés.

2.4.1.1 Enquête bisannuelle du Bureau fédéral du plan

Le choix de confier l'enquête en tant qu'instrument de mesure au Bureau fédéral du plan (BFP) en collaboration avec l'ASA n'a pas été évident. L'Institut national des statistiques de l'époque (l'actuelle Direction générale Statistique/Statbel) avait d'abord été pressenti, mais cette piste a été abandonnée pour diverses raisons : le manque de capacité pour mettre l'enquête sur pied, la charge de travail considérable que représentent les rappels téléphoniques visant à augmenter le nombre de réponses et le fait que cette tâche n'était pas liée à (une demande ou coordination d')Eurostat. En choisissant le BFP, on a opté pour une instance neutre dont la mission première n'est toutefois pas de réaliser de telles enquêtes.

³¹ Doc. parl., Chambre, 10 décembre 2018, DOC 54 3294/023, Budget 2019 ; 15 octobre 2018, DOC 3295/003, Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2019, www.lachambre.be.

Depuis 2001, le BFP organise l'enquête tous les deux ans en collaboration avec l'ASA, qui prévoit un budget de 60.000 euros par mesure. Le BFP engage temporairement du personnel supplémentaire (jobs étudiants) pour le dépouillement et le traitement des résultats.

Le questionnaire repose sur une enquête développée par le comité de la gestion publique (*Public Management Committee – Puma*) de l'OCDE pour comparer les charges administratives pour les entreprises entre les pays. Le BFP envoie le questionnaire à un échantillon représentatif d'entreprises et d'indépendants. À cette occasion, il analyse les charges administratives supportées dans les domaines les plus pertinents : environnement, fiscalité et (uniquement pour les entreprises) emploi. Chaque répondant reçoit des questions au sujet d'un seul domaine. Cette mesure n'opère pas de distinction selon le niveau de pouvoir qui impose les obligations administratives et concerne donc l'ensemble des autorités. L'enquête comprend un volet quantitatif et un volet qualitatif.

Les réponses au volet quantitatif permettent de calculer le coût total des procédures administratives comme étant la somme des frais internes et externes. Les frais internes concernent les heures consacrées par le personnel des entreprises ou l'indépendant à l'accomplissement de formalités. Les frais externes comprennent les dépenses relatives à un service externe qui s'occupe des formalités administratives pour l'entreprise. Le coût total déduit de l'enquête est ensuite extrapolé pour obtenir une estimation portant sur l'ensemble de la population des entreprises et des indépendants.

Le volet qualitatif comprend un certain nombre de thèses au sujet de la qualité de la réglementation (notamment la communication et l'information, la compréhensibilité, la transparence des objectifs, la cohérence) et de la qualité des contacts avec les administrations (notamment l'accessibilité, la qualité des informations, la motivation, la ponctualité, la cohérence et la pertinence). Enfin, ce volet cherche à déterminer l'appréciation rencontrée par certaines initiatives de simplification importantes.

La méthode de travail et le groupe cible de l'enquête sont demeurés identiques au fil du temps, de sorte qu'il est possible d'analyser les tendances au travers des neuf enquêtes réalisées (jusqu'en 2016). La mesure effectuée en 2001 (pour 2000) peut être considérée comme la mesure de référence (mesure zéro). Il n'a pas été procédé à une mesure pour 2018 faute de capacité au BFP, qui a été chargé d'une tâche supplémentaire en 2019, à savoir le calcul des programmes électoraux. La prochaine mesure a été prévue en 2021 en concertation avec l'ASA et portera sur les charges administratives supportées en 2020.

Le Bureau fédéral du plan fait rapport tous les deux ans au sujet de l'enquête sur les charges administratives supportées. Son dernier rapport (2018) porte sur les charges administratives en Belgique pour 2016.

2.4.1.2 *Modèle de mesure Kafka de l'ASA*

Depuis 2007, l'ASA utilise elle aussi un instrument pour mesurer les charges administratives, à savoir le modèle de mesure Kafka³², basé sur la méthode des coûts standard (MCS)³³. La réalisation des mesures est externalisée (au bureau de mesure) via un contrat-cadre. La méthode utilisée est purement quantitative et se base uniquement sur la réglementation fédérale³⁴ comme source de charges administratives pour les groupes cibles et de frais de gestion pour les administrations. En analysant la réglementation à l'aide de la MCS, on obtient une vision claire des obligations en matière d'information qui en découlent, des actes qu'un entrepreneur ou un citoyen doit accomplir pour satisfaire à une obligation d'information et des coûts que ces actes entraînent pour l'un comme pour l'autre. On utilise à cet effet des montants et des délais de référence. Il est ainsi possible d'identifier les parties de la réglementation qui posent problème et les domaines dans lesquels les charges administratives peuvent être allégées.

L'incidence sur les charges administratives d'une nouvelle réglementation ou d'une réglementation modifiée est calculée en deux étapes. La première comprend un examen de la réglementation et d'autres sources intéressantes (informations sur les pages web, informations sous-jacentes de notes législatives, rapports annuels, notes de presse, etc.)³⁵. Si cet examen fait apparaître une incidence significative sur les charges administratives ou les frais de gestion, la réglementation pertinente est analysée plus en détail. L'ASA indique que le seuil de signification utilisé est une charge administrative annuelle de plus de 100.000 euros, bien que le dernier contrat avec le partenaire externe indique un seuil de 250.000 euros. Le nombre de mesures effectuées entre 2015 et 2017 qui comprennent soit uniquement le premier examen, soit également l'analyse détaillée est inférieur à dix. L'ASA signale que de nombreuses modifications apportées à la législation qui demeurent en dessous du seuil sont en tout cas difficilement mesurables (par exemple, les lois portant des dispositions diverses), notamment parce que les arrêtés d'exécution font défaut. Les modifications entraînant uniquement des frais de gestion ne sont pas non plus mesurées (par exemple, les réformes administratives comme le programme Redesign ou les modifications du statut des fonctionnaires). Les charges sont calculées tant pour les citoyens que pour les entreprises. L'ASA souligne également que l'examen prend beaucoup de temps et pourrait être plus efficace si la rubrique 11 Charges administratives de l'AIR était mieux complétée en cas de législation nouvelle ou modifiée. En effet, l'ASA a souvent besoin des mêmes informations pour pouvoir réaliser une mesure des charges.

Outre les charges administratives liées à la législation qui évolue le Bureau de mesure de l'ASA suit encore deux autres sources : une série d'applications d'e-gouvernement³⁶ et les « initiatives importantes ». Pour les applications d'e-gouvernement, dont Tax-on-web, la réduction annuelle (supplémentaire) des charges administratives est calculée par rapport à la progression de l'utilisation de l'application électronique (proportion) et est exprimée

32 SPF Chancellerie du Premier ministre, Agence pour la simplification administrative, *Modèle de mesure Kafka*, www.simplification.be.

33 La méthode des coûts standard (MCS) a été développée aux Pays-Bas et a ensuite été appliquée par de nombreux autres pays et par la Commission européenne.

34 Réglementation au sens large : lois, arrêtés royaux, arrêtés ministériels, règlements, circulaires, etc.

35 UHasselt et KPMG, *Offre en réponse au cahier spécial des charges relatif au contrat-cadre AVSA 20*, 7 novembre 2016.

36 Voir aussi SPF Bosa, DG Transformation digitale, *Baromètre numérique de l'administration fédérale. Aperçu du degré de numérisation de nos services et de leur utilisation*, <https://digitaldashboard.belgium.be>.

en euros. Les initiatives importantes se limitent à la facturation électronique et aux titres-repas et écochèques électroniques. Ces initiatives sont à l'origine de la diminution la plus importante des charges administratives sur une base annuelle (voir ci-après). Pour les applications d'e-gouvernement et les principales initiatives également, le bureau utilise des actes et tient compte des coûts qui s'y rapportent pour exprimer en euros, au moyen d'un facteur de calcul, l'économie réalisée en matière de charges administratives.

Le bureau de mesure de l'ASA met surtout l'accent sur la mesure des projets réalisés³⁷. Le rapport de mesure annuel synthétise les mesures réalisées au cours de l'année et donne une estimation des modifications annuelles de la quantité de charges administratives pour les différents groupes cibles (citoyens, entreprises et administrations publiques) exprimées en euros. Les informations publiées dans le rapport de mesure se limitent donc à des chiffres sélectifs sur la diminution des charges et ne décrivent pas le fonctionnement de l'ASA, les réalisations et les problèmes au niveau de la mise en œuvre de la politique et de son évaluation. Le rapport de mesure aborde trois grands thèmes : l'incidence de la législation et de la réglementation, les applications d'e-gouvernement et les initiatives importantes.

L'incidence pour les administrations est aussi calculée depuis 2017. Initialement, le calcul des frais de gestion ne relevait pas des missions de base de l'ASA, mais il fait aujourd'hui partie de ses tâches à la demande des services publics concernés (dans l'idée que les économies entraînent une plus grande efficacité et qu'une plus grande efficacité augmente la confiance du citoyen dans l'administration).

2.4.1.3 Comparaison entre l'enquête du BFP et le modèle de mesure Kafka de l'ASA

Le tableau suivant compare certaines caractéristiques de l'enquête du BFP et du modèle de mesure Kafka de l'ASA. Ces instruments de mesure sont manifestement très différents quant à leur approche, leur portée, leur niveau de détail et leur coût.

Tableau 3 – Comparaison de l'enquête du BFP et du modèle de mesure Kafka de l'ASA

Caractéristique	Enquête BFP	Modèle de mesure Kafka ASA
Technique de base	Échantillonnage	Méthode des coûts standard
Quantitatif/ qualitatif	Quantitatif et qualitatif	Quantitatif
Estimation des charges administratives	Extrapolation basée sur les heures passées rapportées x les tarifs standard	Somme des heures passées standardisées x le tarif par acte administratif
Couverture des sources	Réglementation globale de tous les niveaux de pouvoir dans trois domaines	Réglementation sélectionnée à l'échelon fédéral (examen et seuil)
Groupe cible SA	Entreprises et indépendants	Entreprises, citoyens et administrations
Niveau de détail	Macro, par domaine et agrégé	Micro : par processus, règle
Coût	60.000 euros par mesure ; bisannuel (contrat)	600.000 euros pour l'ensemble des mesures et tâches du bureau de mesure ; annuel

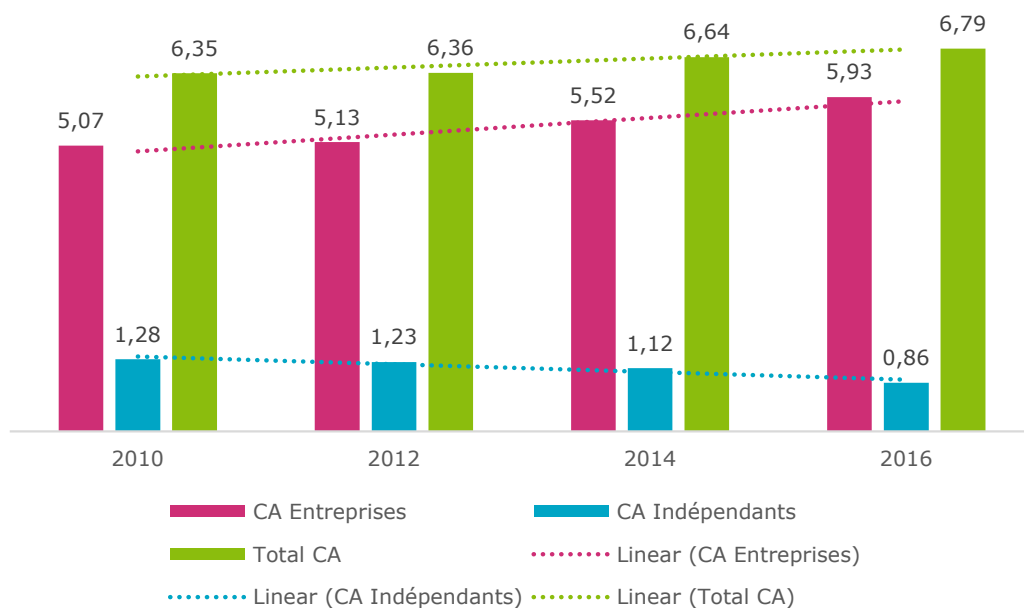
Source : Cour des comptes

³⁷ Chambre, 4 février 2019, QRVA 54 179, Réponse du ministre de l'Agenda numérique, chargé de la Simplification administrative du 24 janvier 2019 à la question n° 1380 du député V. Van Peteghem du 4 janvier 2019, p. 128, www.lachambre.be.

Les différences en termes d'approche et de taux de couverture (groupes cibles et niveaux de pouvoir) de ces deux instruments sont telles que leurs résultats ne sont pas comparables et ceux-ci indiquent même une évolution opposée.

Le BFP fait état d'une augmentation des charges d'une valeur de 0,44 milliard d'euros (de 6,35 à 6,79 milliards d'euros) pour le groupe des entreprises et des indépendants entre 2010 et 2016³⁸. La baisse pour les indépendants (de 1,28 à 0,86 milliard d'euros) est compensée par une augmentation plus prononcée pour les entreprises (de 5,07 à 5,93 milliards d'euros, voir graphique 1)³⁹.

Graphique 1 – Évolution 2010-2016 des charges administratives (CA) pour les entreprises et les indépendants (en milliards d'euros) d'après le BFP



Source : Cour des comptes

L'ASA, en revanche, fait état d'une diminution cumulative ininterrompue des charges administratives au cours de la même période (2010-2016), tant pour les entreprises que pour les citoyens. La réduction nette des charges s'élèverait à 1,35 milliard d'euros pour les deux groupes cibles (dont environ 2/3 au profit des entreprises).

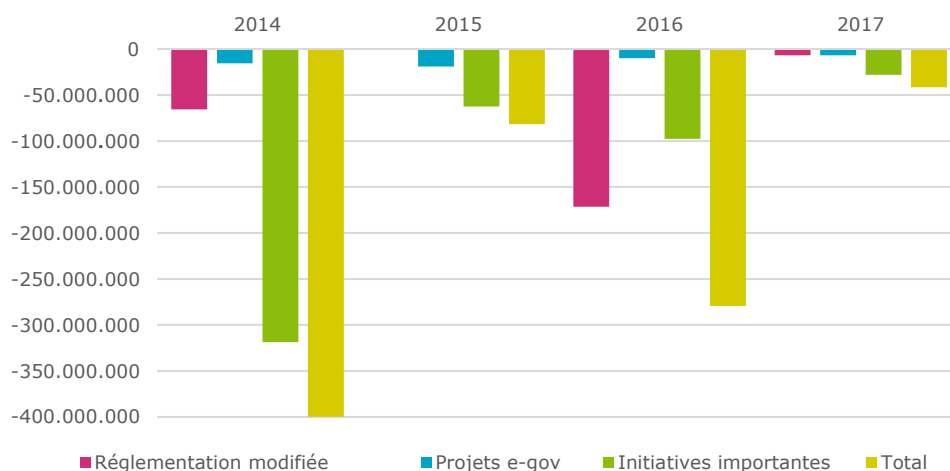
Les mesures de l'ASA permettent de déduire que le plus grand gain est attribué aux « initiatives importantes », suivies par la réglementation fédérale modifiée et, dans une moindre mesure, par les applications d'e-gouvernement. Le graphique suivant montre la répartition pour la période 2014-2017⁴⁰.

³⁸ BFP, *Les charges administratives en Belgique pour l'année 2016. Planning Paper 116*, mars 2018, www.plan.be.

³⁹ L'ASA observe qu'exprimé en pourcentage du PIB, le poids relatif total des charges administratives qui pèsent sur les entreprises et les indépendants diminue légèrement, passant de 3,48 % en 2000 à 1,60 % en 2016, ce qui représente une diminution de 1,88 point de pourcentage. À noter que le PIB est sensible à la conjoncture et ne constitue pas une base stable qui peut servir de référence pour mesurer les charges administratives. Ainsi, une augmentation du PIB n'entraîne pas automatiquement une réduction proportionnelle des charges administratives.

⁴⁰ Pour pouvoir comparer les données du BFP sur une même période (graphique 1), les données de mesure de l'ASA pour 2018 ne sont pas reprises au graphique 2.

Graphique 2 – Diminution 2014-2017 des charges administratives par source selon l'ASA (en euros)



Source : Cour des comptes

L'ASA estime qu'il y a une bonne coordination avec le BFP et plaide pour le maintien de l'approche unique de ce dernier. Une telle mesure des perceptions via une enquête n'existe, par exemple, pas à l'étranger.

2.4.1.4 Méthode et pertinence stratégique de l'enquête du BFP et du modèle de mesure Kafka de l'ASA

La Cour des comptes a constaté des problèmes importants concernant la méthode et la pertinence stratégique des deux instruments de mesure.

Enquête BFP

L'enquête du BFP porte sur un échantillon représentatif constitué par Statbel, mais le taux de réponse est en baisse. Divers incitants ont été testés dans le passé pour augmenter le taux de réponse, mais ils n'ont pas eu d'effet ou n'ont eu qu'un effet temporaire. Il est possible que l'enquête elle-même soit perçue comme une charge administrative par les entreprises et les indépendants qui la reçoivent.

La pertinence stratégique de l'instrument de mesure pour tirer des enseignements et opérer un ajustement en fonction des résultats est aussi relativement limitée pour diverses raisons. Tout d'abord, il a été décidé de conserver la méthode existante et le groupe cible de l'enquête, malgré l'évolution du cadre politique (à savoir l'extension aux citoyens et aux administrations publiques) pour permettre des comparaisons dans le temps. Les comparaisons sur une longue période sont intéressantes, mais pas lorsque les priorités politiques ne se reflètent plus dans la portée de l'instrument (validité). Comme l'analyse porte sur les charges administratives pour les entreprises et les indépendants à tous les niveaux de pouvoir, elle débouche sur une image globale pour ces deux groupes, qui ne peut toutefois pas être rapportée uniquement au niveau fédéral.

L'ASA se réfère à cet égard à une étude unique que le bureau de mesure a réalisée en 2017-2018. Cette dernière chiffre la part des sources fédérales de charges administratives dans deux domaines à 80 %, après avoir isolé les activités de *Business as usual* qui relèvent des activités ordinaires. L'ASA estime que l'objectif de réduction de 30 % ne vise que la

réglementation fédérale, tandis que les documents stratégiques ne le spécifient pas comme tel et qu'il est de toute façon moins pertinent pour les entreprises de savoir de quel niveau de pouvoir les charges sont originaires⁴¹.

Enfin, la pertinence stratégique est aussi limitée par le fait que les résultats des mesures bisannuelles ne sont pas complétés par une analyse explicative, qui établirait par exemple un lien entre les résultats de la mesure et les efforts politiques de simplification administrative.

Modèle de mesure Kafka

La méthode utilisée dans le cadre du modèle de mesure Kafka appelle aussi des remarques :

- Bon nombre de réglementations échappent à la vérification en raison du seuil appliqué lors du premier examen ou de la complexité de la mesure (voir les lois portant des dispositions diverses).

La méthode n'utilise pas de mesures zéro⁴², que ce soit pour les charges administratives dans leur ensemble ou pour une réglementation spécifique. La constatation d'une diminution ou d'une augmentation implique pourtant l'existence d'une mesure de référence permettant de déterminer des écarts. Une mesure zéro complète est trop onéreuse à élaborer, demande trop de temps et donnerait une image erronée des charges réelles entraînées par la législation et la réglementation⁴³. En outre, elle permet difficilement d'opérer des ajustements. La mesure zéro complète n'a été utilisée nulle part, sauf aux Pays-Bas⁴⁴. D'après l'ASA, l'expérience a démontré que ce type de mesure zéro n'apporte rien. Il est donc peu judicieux de la réaliser systématiquement⁴⁵. Pour les réglementations spécifiques, l'ASA détermine quelles sont les charges administratives entraînées par les réglementations nouvelles ou modifiées par rapport à la situation antérieure.

⁴¹ Chambre, 28 novembre 2014, DOC 54 0588/027, *Note de politique générale de T. Francken, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative*, p. 13, www.lachambre.be.

⁴² La mesure zéro est une mesure de l'ampleur des charges administratives avant une simplification administrative ou une modification légale. La différence entre cette mesure zéro et la mesure consécutive à la simplification ou la modification légale (dénommée « mesure une ») représente la diminution ou l'augmentation des charges administratives. La mesure zéro est un instrument important permettant d'identifier et d'élaborer les mesures de simplification.

⁴³ Voir, par exemple, Algemene Rekenkamer, *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven, 2005-2006*, 30605 : en effet, les mesures zéro se basent en partie sur des hypothèses irréalistes.

⁴⁴ Seize milliards d'euros en 2002, soit 3,6 % du PIB néerlandais. Plus d'un quart de ces charges a été engendré par la législation du département des finances et 7 milliards d'euros par la législation européenne. Le rapport de l'Algemene Rekenkamer, *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven, 2005-2006*, 30605, y fait explicitement référence, par exemple à la page 15 : « D'après le cabinet, la mesure aurait permis de réaliser une réduction des charges administratives de 65,4 millions d'euros. Cette réduction a été calculée comme étant la différence entre la mesure zéro (75 millions d'euros) et la mesure une (9,6 millions d'euros). » [traduction]

⁴⁵ Les régions n'ont pas réalisé de mesure zéro non plus. En Flandre, la Kenniscel Wetsmatiging a estimé qu'il n'était pas possible d'effectuer une mesure totale des charges administratives, de sorte que seules des mesures partielles pourront être effectuées. Dans le cas du plan bruxellois de simplification administrative 2009-2014, cette mesure de référence n'a pas été définie en 2009 (EasyBrussels, *Premier rapport au gouvernement*, 24 mars 2016, p. 40). La Cour a constaté qu'une mesure zéro faisait aussi défaut en Wallonie (*Stratégie de simplification administrative en Région wallonne*, p. 31 : « L'objectif fixé n'est donc pas mesurable puisque la mesure zéro, qui aurait dû être effectuée en 2007, fait défaut »). Dans sa réponse, l'ASA indique que le bureau de mesure entend proposer une autre méthode pour appréhender les charges administratives totales d'une entreprise. Elle utiliserait une version allégée de la méthode KAR (*Kostengestuurde Aanpak Regeldruk*) mise au point aux Pays-Bas.

- Lors de la mesure des points d'action ou des applications d'e-gouvernement, le bureau de mesure se limite à un seul critère (nombre de transactions, nombre d'établissements, etc.) multiplié par son coût. Ensuite, il essaie de modifier le moins possible les conditions ou les calculs pour permettre les comparaisons.
- La méthode des coûts standard demeure une approche théorique de la réalité. Le résultat d'une mesure des charges administratives ne pourra jamais refléter à 100 % les coûts administratifs réellement supportés. Ainsi, on prend par exemple en compte des déplacements distincts entre le domicile et la maison communale pour certaines obligations administratives, alors que, dans la pratique, les citoyens n'effectuent pas toujours des déplacements spécifiques, mais combinent leur trajet avec une autre destination (déplacement domicile-lieu de travail, déplacement de loisir⁴⁶). La MCS calcule aussi uniquement les charges mesurables⁴⁷, sans essayer de quantifier les conséquences indirectes d'une mesure. Bien souvent, ce ne sont pas les obligations d'information imposées par la réglementation qui irritent, mais leur mise en œuvre par l'administration. En pratique, les entreprises compareraient les coûts et la faisabilité d'une réglementation déterminée par rapport à l'utilité qu'elles en retireraient. L'(in) exécutabilité pèserait davantage dans la balance que les coûts en termes monétaires.
- La pertinence stratégique générale des résultats de mesure rapportés peut aussi être remise en cause. Les montants calculés pour la réglementation ne sont pas reliés à des actions de simplification concrètes. En outre, il reste à savoir ce que signifie concrètement une économie de charges (agrégée) exprimée en euros pour une entreprise ou un citoyen individuel. Les économies sont probablement aussi plus limitées en réalité que ce que le calcul laisse supposer. Dans les faits, l'effet peut ainsi s'avérer plus limité dans le groupe cible des entreprises pour diverses raisons⁴⁸ :
 - Les obligations supprimées n'étaient pas (totalement) respectées auparavant.
 - Les entreprises continuent parfois à appliquer des obligations supprimées (intégration d'une ancienne méthode de travail dans les processus).
 - Les obligations supprimées sont parfois reprises par le secteur des entreprises.
 - Les entreprises ne découvrent et n'utilisent pas immédiatement les nouvelles possibilités légales.
 - Les coûts uniques d'adaptation pèsent lourd sur le secteur économique (et peuvent dès lors entraver le changement).

La Cour des comptes observe cependant que l'analyse de l'ASA tient compte de l'adhésion réelle qu'une mesure suscite (c'est-à-dire le suivi effectif d'une règle dans la pratique) ainsi que de coûts uniques d'adaptation substantiels.

⁴⁶ L'ASA relève toutefois l'utilisation d'un paramètre temporel corrigé lorsqu'une même mesure induit plusieurs déplacements, par exemple lorsqu'un citoyen est contraint de se rendre chez six assureurs, il est tenu compte de l'équivalent de trois au lieu de six déplacements distincts domicile-maison communale.

⁴⁷ Voir aussi NAO, *Reducing the Cost of Complying with Regulations : The Delivery of the Administrative Burdens Reduction Programme*, juillet 2007, p. 16, www.nao.org.uk.

⁴⁸ Ces raisons, invoquées par l'Algemene Rekenkamer des Pays-Bas, sont citées dans Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven, 2005-2006*, 30 605, n° 1-2, p. 25.

- Enfin, les rapports de mesure de l'ASA ne sont pas examinés au Parlement, indépendamment des questions parlementaires ponctuelles sur ce thème.

2.4.2 Promoteur, initiateur et coordinateur d'actions de simplification

L'ASA est surtout connue (auprès des SPF) en tant que promoteur, initiateur et coordinateur d'actions de simplification. Elle indique qu'elle a été investie d'une liste de missions de simplification administrative à sa création et que d'autres sont sans cesse venues s'ajouter au fil des années. En 2019, elle a ainsi été chargée de gérer le programme du projet récent Single Digital Gateway⁴⁹. Au cours des cinq prochaines années, ce projet aura une incidence considérable sur le budget et la charge de travail de l'ASA.

De tels projets sont, en général, mixtes par nature, c'est-à-dire qu'ils incluent souvent plusieurs composantes de simplification administrative : il peut s'agir de simplifier à la fois la réglementation, certains processus et des procédures, souvent à l'aide d'un support informatique.

L'ASA a mis au point sa propre approche pour le lancement, la réalisation et la coordination des projets de simplification administrative et souligne l'importance des facteurs suivants pour la réussite des actions (voir aussi chapitre 4) :

- une **approche par phase**, selon laquelle on part des besoins sur le terrain (approche *bottom-up* de la base vers le sommet) pour monter le projet progressivement en concertation avec les parties prenantes. Une telle approche est aussi importante pour assurer une assise à l'échelon politique. Les responsables politiques souhaitent obtenir des résultats visibles pendant la législature en cours. C'est pourquoi les projets sont, si possible, subdivisés en sous-projets. Cela signifie aussi que l'ASA exploite autant que possible les opportunités offertes par la politique.
- une **approche pragmatique** associée à des améliorations rapides et axée sur l'essentiel (pas sur les détails) (application de la règle 80/20) et sur une réutilisation maximale des réalisations existantes ;
- une **approche pluridisciplinaire** qui aborde tous les aspects de la simplification administrative : cadre juridique (meilleure réglementation), gestion efficiente (restructuration de processus et procédures) et e-gouvernement (informatique si nécessaire) sur la base des objectifs politiques visés. Cette méthode implique aussi une collaboration au-delà des limites des différents services publics et niveaux de pouvoir et une concertation avec les groupes cibles.
- une **valeur ajoutée partagée** : amélioration pour tous les partenaires, groupes cibles et niveaux de pouvoir concernés par le projet (*win-win*). Tous les services publics concernés profitent des gains d'efficience.

La Cour a aussi examiné à l'aide d'un questionnaire les opinions des SPF à ce sujet (voir chapitre 4). Elle a également abordé la collaboration entre l'ASA et les SPF.

⁴⁹ Ce projet vise à transposer le règlement (UE) 2018/1724 du Parlement européen et du Conseil du 2 octobre 2018 établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) no 1024/2012.

2.4.2.1 *Soutien aux SPF*

Les administrations peuvent faire appel à l'ASA et à la DGTD du SPF Bosa pour obtenir un soutien (voir point 2.4.2.4). Ce soutien comprend notamment une formation et une transmission d'informations aux services des SPF afin qu'ils puissent réaliser les projets de simplification administrative de manière cohérente et avec une qualité suffisante.

De manière générale, les possibilités offertes par la simplification administrative ne sont que peu utilisées : la gestion de projets et les formations ne sont pas ou guère utilisées ; la moitié des SPF utilise la liste de vérification et les manuels mis à disposition. L'utilisation des avis surtout est importante – en particulier dans le cadre de l'application du principe Only Once. La Cour souligne toutefois qu'il s'agit d'une combinaison des avis imposés par la loi⁵⁰ et des avis à l'initiative de l'ASA. Celle-ci est consciente du résultat limité du principe Only Once. Pour conserver l'attention centrée sur celui-ci, elle a donc entamé un projet dans lequel elle effectue elle-même l'examen juridique de la législation, contrôle principalement seule les formulaires et formule des propositions à l'administration, au président du SPF et à la cellule stratégique. Elle demande aussi un budget supplémentaire à cet effet⁵¹. Fin 2018, elle avait sélectionné 77 formulaires⁵². Elle a formulé, pour 52 d'entre eux, des remarques sur l'application du principe Only Once au terme de son examen. L'autorité concernée a tenu compte de l'avis de l'ASA dans seulement 2 des 52 cas⁵³. Le retour d'information des administrations varie : certaines ne réagissent pas du tout⁵⁴ ; d'autres donnent un retour sur les modifications apportées (par exemple, « réunion de coordination organisée et formulaire en grande partie adapté »⁵⁵). Les SPF signalent parfois qu'ils n'ont pas assez de moyens pour effectuer les adaptations. L'ASA fait état d'un conflit d'intérêts potentiel entre ses rôles d'appui et de contrôle. Le contrôle (de l'application du principe Only Once) serait de nature à influencer négativement l'appréciation qu'ont les SPF de l'appui que l'Agence propose. La Cour des comptes n'a toutefois pas été en mesure de le vérifier auprès des SPF.

L'enquête a montré que cinq des neuf SPF ont souvent recours à la DGTD pour un soutien technique ou par projet (par exemple, Digiflow, Federal Authentication Service (FAS), formulaires web intelligents, etc.) ainsi que pour mettre à disposition et consulter des sources authentiques via le *Federal Service Bus*⁵⁶.

2.4.2.2 *Contrôle du respect des normes*

Lorsqu'une mesure de simplification administrative est légalement obligatoire pour les SPF (par exemple, application de la loi Only Once), il doit aussi exister un (une forme de) contrôle du respect de cette obligation. Les moyens d'action de l'ASA sont toutefois limités. Elle ne peut pas imposer le respect des obligations aux SPF et doit surtout effectuer ses missions en concertation avec toutes les parties concernées. L'arrêté royal relatif à l'ASA

⁵⁰ En vertu de l'article 8 de la loi du 5 mai 2014, tous les nouveaux formulaires doivent être obligatoirement soumis au contrôle administratif de l'ASA (Only Once).

⁵¹ Note au conseil des ministres du 23 avril 2018.

⁵² Deloitte, *Programme Only Once*, Project Meeting du 7 novembre 2018.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ainsi, l'ASA a demandé qu'un groupe de travail intercabine soit organisé entre la cellule stratégique du secrétaire d'État à la Simplification administrative et celle du ministre des Finances au sujet du formulaire Myrent, mais tel n'a pas encore été le cas.

⁵⁵ SPF Emploi, *Demande de dérogation à l'interdiction du travail des enfants*, formulaire, 14 août 2018.

⁵⁶ Plate-forme protégée pour l'échange homogène de messages électroniques entre les services publics.

contient quelques principes importants à ce sujet : le droit d'initiative (pour formuler des propositions)⁵⁷, la position indépendante, le droit d'information des SPF et l'obligation d'information⁵⁸.

Le droit d'information implique que chaque SPF est tenu de fournir à l'ASA toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions. La loi Only Once prévoit aussi une telle obligation d'information. Les SPF ne respectent toutefois pas ces obligations ou pas systématiquement (voir aussi chapitre 3).

Au sein de l'ASA, le CAI évalue de manière indépendante la qualité globale des AIR en vue d'améliorer la réglementation (voir point 2.4.3). La consultation préalable du CAI lors de l'élaboration d'une AIR n'est toutefois pas obligatoire et n'est quasiment pas effectuée. Les avis du CAI ne sont d'ailleurs pas contraignants. L'échelon politique a aussi rarement tenu compte jusqu'à présent des recommandations générales formulées par le CAI dans son rapport annuel à l'issue de la vérification de toutes les AIR élaborées.

Enfin, l'ASA effectue un contrôle à partir des signaux qu'elle reçoit de la société (citoyens et entreprises) via le point de contact Kafka (temporairement modifié en point de contact Only Once et redevenu le point de contact Kafka)⁵⁹. Le nombre de signalements a toutefois fortement diminué ces dernières années, de sorte que les initiatives que l'ASA peut prendre à la suite de ces plaintes sont limitées. L'ASA explique cette situation par la disparition des actions de promotion faute de moyens. Entre 2014 et 2017, elle a reçu respectivement 55, 27, 75 et 18 suggestions néerlandophones et 30, 5, 7 et 3 suggestions francophones⁶⁰. Selon le dernier rapport de mesure de l'ASA, il y a eu à nouveau une hausse en 2019 (150 signalements en une demi-année)⁶¹.

2.4.2.3 Collaboration avec les acteurs concernés

L'ASA considère qu'il lui appartient notamment de tester les propositions de simplification administrative, de démarrer les projets de simplification administrative et de les transmettre ensuite aux SPF concernés. Lorsqu'un projet de simplification administrative implique plusieurs acteurs, l'ASA peut prendre l'initiative de les réunir et de coordonner les travaux. Même si les acteurs concernés ne sont pas actifs dans le domaine de compétence du pouvoir fédéral (par exemple, les autorités locales, les communautés et les régions), il est utile de leur demander de collaborer (voir cadre 1 pour un exemple d'initiative de l'ASA en la matière dans le cadre du quatrième plan d'action fédéral de simplification administrative 2015-2019). L'ASA entend rassembler ces acteurs pour organiser et mettre en œuvre la politique

⁵⁷ En outre, l'ASA peut, après avis du comité d'orientation et dans le cadre de ses missions, communiquer au Premier ministre toutes les données susceptibles d'être utiles pour la politique en matière de simplification administrative.

⁵⁸ Obligation d'information : l'ASA est tenue de faire rapport annuellement au Premier ministre au sujet de ses missions. À cette occasion, l'ASA peut signaler en toute transparence les progrès réalisés et les éventuels problèmes constatés.

⁵⁹ En vertu de la loi Only Once du 5 mai 2014, le point de contact Only Once doit être le lieu où l'on peut signaler ses doutes au sujet de nouveaux formulaires électroniques ou papier d'une instance fédérale adressés à des personnes ou organisations.

⁶⁰ Chambre, 16 février 2018, QRVA 54 145, Réponse du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative du 13 février 2018 à la question n° 1229 du député B. Vermeulen du 9 août 2017, p. 280, www.lachambre.be.

⁶¹ SPF Chancellerie du Premier ministre, Agence pour la simplification administrative, *Rapport d'évaluation des charges administratives*, 2018, www.simplification.be.

de simplification administrative – au sujet d’un point d’action ou d’un projet concret (voir aussi chapitre 3) – de la façon la plus efficace possible. L’ASA fait alors office de point de référence et s’efforce de développer de bonnes relations avec les autres niveaux de pouvoir et d’autres acteurs externes éventuels.

Cadre 1 – *Ligne de force 2 du quatrième plan d’action fédéral de simplification administrative : modernisation et informatisation de l’état civil*⁶²

Plusieurs acteurs sont concernés par la ligne de force Modernisation et informatisation de l’état civil :

- Le SPF Justice endosse la responsabilité juridique et est responsable du développement et de la mise en place de la banque de données.
- Le SPF Intérieur est responsable de la gestion opérationnelle. Le service de l’État à gestion séparée chargé de la gestion des cartes d’identité (SPF Intérieur) préfinance l’infrastructure, mais récupérera ces coûts auprès du SPF Justice. Le Registre national reprendra la gestion opérationnelle à partir de la mi-2019.
- Le SPF Affaires étrangères est responsable des actes étrangers.
- Les communes établissent les actes de l’état civil et tiennent les registres. Elles détiennent une voix prépondérante au sein du comité de gestion de la banque de données des actes de l’état civil (BAEC).

L’ASA a entamé ce point d’action, a réuni les différents acteurs, a coordonné toutes les activités (développement, soutien opérationnel, communication, formation, etc.) et a assuré la gestion jusqu’à la mi-2019⁶³. Elle collabore étroitement avec le Registre national et fait aussi partie du comité de gestion du service de l’État à gestion séparée chargé de la gestion des cartes d’identité⁶⁴. Le SPF Intérieur, le SPF Justice et l’ASA ont signé à la mi-juin 2017 un protocole de coopération fixant les modalités et le financement de l’installation de la BAEC au sein du Registre national.

Dans le cadre de ce point d’action, l’ASA souhaitait créer la première source authentique interadministrations en impliquant les régions – qui exercent la tutelle sur les communes –, mais celles-ci n’ont pas souhaité collaborer au projet.

Le plan d’action fédéral contenant des actions horizontales en matière de simplification administrative (voir chapitre 3) et les contrats d’administration contenant des objectifs transversaux (voir chapitre 4) constituent les instruments mis en œuvre à l’échelon politique pour diriger la coordination de la politique en matière de simplification administrative. En ce qui concerne les contrats d’administration, l’ASA aurait logiquement pu assumer aussi son rôle de coordination en assurant le suivi de la réalisation des objectifs transversaux et en évaluant leurs résultats. Tel n’est toutefois pas le cas ; l’ASA n’y a pas été associée.

L’ASA a créé deux réseaux pour réaliser sa mission de coordination : le réseau des agents de simplification et le réseau des coordinateurs Only Once :

- L’objectif du réseau des agents de simplification était de se réunir plusieurs fois par an

⁶³ Voir aussi *doc. parl.*, Chambre, 30 novembre 2017, DOC 2690/013, *Projet du budget général des dépenses pour l’année budgétaire 2018*, www.lachambre.be.

⁶⁴ Article 1^{er}, 6^o), de l’arrêté royal du 5 décembre 2004.

pour assurer la communication avec l'ASA au sujet de la progression et des propositions de simplification. Dans les faits, ce réseau ne s'est pratiquement jamais réuni. Néanmoins, l'ASA a développé de bons contacts bilatéraux avec certains agents de simplification individuels désignés au sein des SPF. En l'absence de réunions du réseau, les agents de simplification n'ont toutefois pas pu apprendre directement de leurs bonnes pratiques respectives.

- Les coordinateurs Only Once désignés au sein des SPF doivent suivre l'introduction du principe Only Once dans leur SPF et font office de point de contact direct tant pour l'ASA que pour les coordinateurs Only Once des autres services. L'ASA suit l'état d'avancement et fait régulièrement rapport à ce sujet dans une note au conseil des ministres. Presque tous les services publics ont désigné un coordinateur⁶⁵, les moments de concertation bilatérale organisés tous les semestres se déroulent bien et l'ASA a mis sur pied, en concertation étroite avec la DGTD via son site web et des lettres d'information, un réseau de connaissance permettant aux organismes publics de disposer de tous les outils et informations nécessaires pour mettre correctement en œuvre la loi Only Once⁶⁶.

Les structures de réseau créées par l'ASA pour favoriser la collaboration entre les SPF ne sont toutefois pas, en pratique, des réussites complètes. D'après l'ASA, les discussions bilatérales avec les SPF sont fortement tributaires de la position concrète (statut) de l'agent concerné. Ainsi, il est important que cette personne ait un accès direct au fonctionnaire dirigeant, jouisse de son soutien et dispose de suffisamment de temps pour exécuter cette tâche. Ces conditions ne sont pas toujours remplies.

2.4.2.4 Numérisation

Le prédécesseur de la DGTD, Fedict, assistait les SPF dans le cadre de l'élaboration et du suivi de l'e-gouvernement pour améliorer leurs services aux citoyens, entreprises et fonctionnaires grâce à une technologie de l'information et de la communication innovante⁶⁷. Fedict a aussi développé de nouveaux services électroniques pour les citoyens, entreprises et administrations et les a mis à disposition sur son portail fédéral. Le 1^{er} mars 2017, Fedict a été intégré au SPF Bosa et est devenu la DGTD.

La simplification administrative recherchée grâce à l'e-gouvernement est claire. Le citoyen est ainsi servi plus rapidement avec un risque d'erreur moindre. Il ne doit pas se déplacer et n'est pas lié à des heures d'ouverture. L'administration travaille aussi de manière plus efficace grâce à l'e-gouvernement. L'automatisation et l'utilisation à distance des services publics doivent permettre de libérer des agents pour d'autres tâches ou de diminuer le nombre d'agents nécessaires pour effectuer les mêmes tâches. La transformation digitale permettra d'aller encore plus loin : la proactivité gagne en importance en ce sens que le système prévient l'utilisateur en cas de modification, celui-ci ne doit donc pas rechercher lui-même l'information. La prestation de services se fait sur mesure et l'octroi des droits est automatique. Le principe de *no wrong door* fait en sorte que l'utilisateur reçoit toujours une aide.

⁶⁵ Note au conseil des ministres du 11 décembre 2015.

⁶⁶ Notes au conseil des ministres du 15 juillet 2016 et du 23 avril 2018.

⁶⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 23 novembre 2016, DOC 54 2110/006, *Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2017 SPF Technologie de l'information et de la communication*, www.lachambre.be.

Le ministre de l'Agenda numérique préconise trois objectifs en matière de transformation digitale⁶⁸ : atteindre le top 3 de l'indice Desi⁶⁹, 75 % des interactions entre l'administration et les citoyens ou les entreprises par voie électronique et 75 % d'utilisation effective des services numériques.

Un long chemin reste à parcourir pour atteindre ces objectifs :

- Bien que le score à l'indice Desi s'améliore, la Belgique passe de la cinquième place (en 2014-2016) à la neuvième place (en 2019). Son plus mauvais score concerne les services publics numériques⁷⁰, mais il est toutefois meilleur que la moyenne européenne.
- L'utilisateur ne sait pas quelles applications il a à sa disposition (communication) et, lorsqu'il les connaît, il ne les utilise pas.
- De nombreuses données sont disponibles auprès de l'administration fédérale, mais elles ne sont pas mises à disposition. Cela nécessite encore une intervention humaine et tous les collaborateurs ne possèdent pas encore les compétences requises. Tant que les données ne seront pas mises à disposition, l'application du principe Only Once demeurera partielle.

Dans les pays qui obtiennent de bons scores en ce qui concerne les applications numériques (par exemple, l'Estonie), l'utilisation de celles-ci est obligatoire. C'est beaucoup plus compliqué en Belgique : le pays connaît certaines appréhensions en la matière, la structure étatique complexe joue également un rôle et 14 % des citoyens n'ont pas encore accès à internet. D'après la DGTD, la principale raison expliquant la lenteur de la progression de la numérisation réside dans la dispersion des budgets et du personnel entre plusieurs départements. La DGTD assure la mise à disposition de la source authentique (en mettant surtout l'accent sur l'informatique et la mise en place technique⁷¹). Elle offre ainsi des éléments sur lesquels s'appuyer, des plates-formes (par exemple, le *Federal Service Bus*) et des outils avec support (formulaires web) et assure un accès sécurisé (*Federal Authentication Service* ou FAS). Cette partie technique ne pose généralement pas de problème.

La DGTD n'est pas elle-même la source authentique et ne souhaite pas l'être. Elle ne dispose pas d'un entrepôt de données (*datawarehouse*) et n'enregistre pas les données en vue d'un traitement ultérieur. Les services publics demeurent responsables pour leurs applications d'e-gouvernement, leur environnement informatique et leurs données. Si, par exemple, le citoyen n'utilise pas les applications numériques, c'est au service public d'en découvrir les raisons et d'assurer la communication.

⁶⁸ SPF Bosa, Digital Transformation Office, www.passezaudigital.be.

⁶⁹ Indice de l'économie et de la société numériques de la Commission européenne. Le rapport Desi donne un aperçu des progrès réalisés par les États membres en matière de numérisation (Commission européenne, *The Digital Economy and Society Index (DESI)*, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>).

⁷⁰ Rubrique 5 de l'indice Desi.

⁷¹ Il n'empêche que la DGTD repense aussi les processus et l'organisation.

Il n'est pas toujours simple de trouver le propriétaire d'une application (*process owner*). Le SPF Bosa est encore responsable pour le moment des applications e-Birth⁷² et e-Depot⁷³ et supporte dès lors le coût des projets et les frais de maintenance en partie à la charge des crédits de fonctionnement de la DGTD (à concurrence d'environ 15 millions d'euros en 2019), hypothéquant ainsi d'autres projets. Lors de la réalisation de BCE+ (point d'action 3 du quatrième plan d'action fédéral 2015-2019), il s'agira de transférer e-Depot au SPF Économie. Tant que ce projet ne sera pas entamé, l'application demeurera à la DGTD. Aucune décision n'a encore été prise quant au transfert d'e-Birth.

2.4.3 Amélioration de la qualité de la réglementation

En 2013, la mission légale de l'ASA a été étendue. Elle a ainsi été chargée de formuler des propositions et de promouvoir et coordonner des actions visant à améliorer la qualité de la réglementation. Cette nouvelle mission lui a été confiée à la suite de l'enquête Mieux légiférer en Europe, réalisée en Belgique⁷⁴. L'OCDE a critiqué à cette occasion la dispersion des analyses *ex ante* de la réglementation. Elle a également souligné la difficulté de réaliser un contrôle de la qualité et l'absence de vision intégrée à long terme. Enfin, elle a attiré l'attention sur la nécessité d'un engagement politique pour combiner et renforcer les analyses *ex ante* et *ex post* de la réglementation et de la politique. Le concept Mieux légiférer part du principe que « *d'une part, la réglementation est un instrument politique incontournable permettant aux pouvoirs publics d'intervenir dans une société de plus en plus complexe, mais, d'autre part, cette réglementation gagne elle-même en étendue et en complexité. Il est dès lors important de veiller à sa qualité. Cela demande une gestion active de la qualité de la nouvelle réglementation (le flux entrant) et de la réglementation existante (le stock). Le concept du « mieux légiférer » préconise une approche systémique du processus législatif et politique mettant l'accent sur le produit final, à savoir une « bonne réglementation », et portant sur toutes les phases du processus d'élaboration de cette réglementation*⁷⁵. L'évaluation de la réglementation ou de la législation (tant *ex ante* qu'*ex post*) joue dans ce domaine un rôle central en ce qu'elle permet d'acquérir des connaissances sur le fonctionnement et les effets de la législation qui peuvent être exploitées pour veiller à la qualité de la nouvelle réglementation » [traduction].

En adaptant la mission de l'ASA et en introduisant l'analyse d'impact de la réglementation (voir ci-après), le pouvoir fédéral a cherché à s'inscrire dans l'évolution internationale du « mieux légiférer ». Il n'a toutefois pas élaboré Remplacer par de vision globale de l'amélioration de la réglementation dans le cadre d'une politique législative aboutie, d'une part, et une approche systémique (comme le concept Mieux légiférer de l'OCDE) pour la

⁷² Notification électronique d'une naissance par le prestataire de soins à l'état civil de la commune et envoi électronique des données statistiques aux communautés.

⁷³ Les notaires disposent de l'application e-Dépôt depuis la mi-2006. Elle leur permet de déposer automatiquement les actes de création de sociétés au *Moniteur belge*. Sur cette base, les données des entreprises sont enregistrées automatiquement dans la Banque-Carrefour des entreprises.

⁷⁴ OCDE, *Better regulation in Europe : Belgium*, 2010, www.oecd.org. L'OCDE et l'UE se sont associées pour réaliser conjointement une étude dans quinze pays européens. L'évolution fait l'objet d'un suivi dans les rapports nationaux : OECD, *Regulatory Policy Outlook Country Profile. Belgium 2015*, 2018, www.oecd.org.

⁷⁵ Les instruments pour faire en sorte que la réglementation nouvelle et existante réponde aux douze principes d'une réglementation de qualité tels qu'élaborés par l'OCDE sont un agenda de la réglementation, la concertation avec les parties prenantes et la réalisation systématique d'analyses d'impact et d'évaluations de la législation, OCDE, *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, 22 mars 2012, www.oecd.org.

gestion de la réglementation nouvelle et existante⁷⁶, d'autre part. Une politique législative intégrale vise à créer les conditions requises pour élaborer une réglementation de qualité, définir des critères de qualité pour la réglementation et appliquer les connaissances et expériences relatives aux effets de la réglementation dans la pratique.

La Cour a examiné les initiatives fédérales en matière d'analyse *ex ante* de la réglementation en projet, d'amélioration de la qualité de la réglementation existante et d'évaluation *ex post* de la réglementation ainsi que la position de l'ASA à cet égard.

2.4.3.1 Application de l'analyse d'impact de la réglementation

L'évaluation *ex ante* de la réglementation vise à soutenir la réalisation des objectifs politiques. Une telle analyse d'impact vise à mieux appréhender les effets (collatéraux) d'un projet de réglementation, d'éviter les problèmes d'applicabilité et d'examiner les pistes alternatives éventuelles qui permettraient d'atteindre les objectifs politiques. L'évaluation est effectuée à l'aide de critères liés à un domaine politique, à un thème ou à un groupe cible particulier. En réponse à l'appel lancé par les organisations internationales (ONU, OCDE, UE), le législateur belge a lancé depuis 2004 plusieurs analyses thématiques pour évaluer la réglementation *ex ante* : le test Kafka (2004) pour examiner l'impact sur les charges administratives, le test EIDD (évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable, 2007), le test gender en 2007 (à la lumière des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes, Pékin 1995), la cohérence des politiques en faveur de la coopération au développement sous l'impulsion de l'OCDE et un test PME sous l'impulsion de la Commission européenne.

En 2010, l'OCDE a constaté que la Belgique avait considérablement progressé dans le domaine des analyses d'impact *ex ante* de la réglementation, mais a également souligné le morcellement des tests thématiques. Pour répondre à cette critique, il a été décidé en 2013 d'intégrer les évaluations distinctes prévues – qui n'étaient pas encore tout à fait opérationnelles – dans une analyse d'impact de la réglementation (AIR). Un formulaire standardisé a ainsi été créé, que les concepteurs d'une nouvelle réglementation fédérale doivent compléter et soumettre au conseil des ministres en même temps que le dossier destiné à ce dernier. En effet, les AIR ne pouvaient se résumer à une exigence procédurale supplémentaire⁷⁷. Pour l'ASA, elles constituent un instrument l'aidant à accomplir sa mission de promotion et de coordination des initiatives d'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la réglementation⁷⁸. C'est ainsi que le CAI de l'ASA s'est vu chargé de veiller à la qualité des AIR effectuées.

Malheureusement, ce nouvel instrument n'a pas répondu aux attentes. De nombreux acteurs (CAI, représentants du monde académique, Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen – SERV)⁷⁹ estiment que l'AIR ne fonctionne pas convenablement dans sa forme actuelle. Les

⁷⁶ L'OCDE a publié deux documents en 2019 : un contenant un projet de principes de bonnes pratiques pour les AIR (OCDE, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Regulatory Impact Assessment (RIA). Draft for Public Consultations*, 2019, 24 p., www.oecd.org) et un autre sur la revue des stocks de réglementation (OCDE, *Draft OECD Best Practice Principles : Reviewing the Stock of Regulation*, 2019, 45 p., www.oecd.org).

⁷⁷ OCDE, *Mieux légiférer en Europe : Belgique*, 2010, *op. cit.*

⁷⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 28 juin 2013, DOC 53 2922/001, *Projet de loi portant dispositions diverses concernant la simplification administrative*, p. 5, www.lachambre.be.

⁷⁹ Voir Kevin Poel, Wim Marneffe et Peter Van Humbeeck, « De federale regelgevingsimpactanalyse : nood aan hervormingen ? », *Tijdschrift voor wetgeving*, 2016 (3), p. 196-217 ; SERV, *Rapport evaluatie wetgevingsbeleid*, 10 mars 2010, www.serv.be.

cinq principes sur lesquels repose son cadre légal – anticipation, intégration, transparence et publicité, surveillance de la qualité et pérennisation dans une culture d'évaluation – n'ont pas pu être réalisés dans la pratique (voir tableau 4).

Tableau 4 – Cadre légal des AIR

Principes	Objectif	Mise en pratique	Conséquence
Anticipation	Réalisation de l'AIR au début du processus de réglementation (préparation).	La procédure AIR n'est pas ancrée dans le processus politique ou réglementaire et n'intervient qu'à la fin du processus.	L'AIR arrive trop tard dans le processus décisionnel pour encore avoir un effet.
Intégration	Renforcement et intégration des instruments existants ; proposition d'autres solutions à la réglementation.	Pas d'intégration, mais regroupement de 5 tests dans un formulaire standardisé couvrant 21 thèmes ⁽¹⁾ .	L'AIR n'est pas complétée de façon exhaustive et n'est pas d'une assez bonne qualité. Elle se réduit à une formalité. L'AIR fédérale n'offre guère de plus-value voire aucune.
Transparence et publicité	Transmission des AIR complétées aux personnes chargées de l'élaboration et de l'exécution de la réglementation.	Les AIR sont uniquement transmises aux partenaires économiques et sociaux si nécessaire. Les AIR sont publiées sur le site web de l'ASA après la publication de la réglementation (après le dépôt de la proposition de loi au Parlement, après la publication des arrêtés au <i>Moniteur belge</i>).	<ul style="list-style-type: none"> • La transparence se limite aux partenaires sociaux. • La publication tardive de l'AIR empêche la concertation et le dialogue. • Le public au sens large n'a pas de droit de regard ni de parole.
Surveillance de la qualité par le CAI	Évaluation préalable de la qualité par le CAI.	Seule une vérification facultative de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la pertinence par le CAI est prévue à la demande de l'auteur de l'AIR.	Nombre limité de demandes au CAI ⁽²⁾ .
Pérennisation dans une culture d'évaluation	Suivi et évaluation des AIR par le CAI dans la réglementation élaborée.	Rapports annuels du CAI sur l'application des AIR.	Le rapport annuel du CAI n'est pas publié (s'il n'est pas examiné en conseil des ministres) : il n'est pas donné suite aux conclusions et recommandations du CAI ni de l'ASA.

⁽¹⁾ Approche partielle sur la base des priorités que le gouvernement s'est fixées. La recherche d'une meilleure réglementation a progressivement pris de l'ampleur grâce à l'élargissement des objectifs relatifs aux évaluations systématiques. La nature de l'analyse d'impact évolue et les objectifs politiques doivent suivre cette évolution.

⁽²⁾ Sept demandes en 2014, une en 2015, neuf en 2016, quatre en 2017 et deux en 2018.

Il ressort des rapports annuels du CAI (2014, 2015 et 2016) que la mise en place des AIR ne donne pas les résultats escomptés : les effets de la réglementation en projet sur les thèmes repris dans le formulaire AIR ne sont pas analysés correctement ni suffisamment et ne le sont parfois même pas du tout. Les SPF fournissent systématiquement tardivement dans le processus décisionnel les résultats des AIR – sous la forme d’un questionnaire standardisé complété. L’excès de formalisation donne lieu à une bureaucratisation des analyses d’impact qui ramène celles-ci à un simple exercice de cases à cocher (« *tick the box* ») avec peu ou pas de valeur ajoutée intrinsèque. Dans ce cas, l’AIR n’est donc plus un outil permettant aux décideurs politiques de prendre des décisions rationnelles devant conduire à une réglementation de meilleure qualité. Lors de la transmission de leurs rapports annuels au conseil des ministres, l’ASA et le CAI ont demandé à revoir la conception des AIR. À court terme, ils ont proposé de modifier le formulaire AIR et, à plus long terme, ils souhaitent soutenir la qualité de la réglementation dans un contexte plus large que celui des AIR. Leurs propositions sont toutefois demeurées sans suite.

La ligne de force 8 du plan d’action fédéral de simplification administrative 2015-2019 « Des AIR moins nombreuses mais de meilleure qualité » prévoyait une évaluation du système des AIR⁸⁰. L’ASA a commandé une étude évaluative en 2016⁸¹. Il en est ressorti que les adaptations proposées par le CAI pour améliorer l’AIR fédérale actuelle avaient relativement peu d’utilité. L’étude a jugé que le système d’AIR fédéral était inefficace, car un document AIR, même bien complété, ne fournit pas de meilleurs éléments de compréhension ou de réflexion pour envisager et préparer une nouvelle réglementation :

- Le document AIR n’assure en effet pas que les bonnes questions soient posées au bon moment.
- Le formulaire proprement dit n’obtient de bons résultats à aucun des critères préconisés par l’évaluateur⁸².
- Mais c’est surtout l’absence de plusieurs options politiques (alternatives) et d’une solide analyse (également quantitative) des effets qui amène à conclure que l’AIR fédérale ne réunit pas les conditions qui en ferait une analyse d’impact de qualité.

Enfin, l’étude souligne que le document AIR même doit servir l’objectif principal de l’analyse d’impact, qui consiste surtout à faire réfléchir davantage les décideurs politiques – en posant les bonnes questions au bon moment et dans le bon ordre – au sujet de ce qu’ils souhaitent atteindre (objectif de la réglementation envisagée), de quelle façon (éventuelles alternatives) et quelle option leur semble la meilleure (analyse des effets). L’AIR doit par ailleurs les encourager à dialoguer avec toutes les parties prenantes à ce sujet. La révision de

⁸⁰ Voir *doc. parl.*, Chambre, 27 octobre 2016, DOC 54 2111/017, *Note de politique générale Simplification administrative*, p. 39, www.lachambre.be. Le plan d’action demande aussi d’être attentif à réaliser des analyses *ex post*, à éviter les cas de « dorure » (*goldplating*) lors de la transposition des règles européennes en droit national et à assurer un screening permanent de l’ancienne réglementation lors de l’introduction des actions précitées. Le point d’action a néanmoins été limité aux AIR.

⁸¹ Voir Kevin Poel, Wim Marneffe & Peter Van Humbeeck, « De federale regelgevingsimpactanalyse : nood aan hervormingen ? », *Tijdschrift voor wetgeving*, 2016 (3), p. 196-217.

⁸² Ainsi, l’AIR fédérale ne contient aucune question au sujet de l’exposé du problème global, des objectifs formulés de manière Smart, de la comparaison des options politiques, des effets clairement quantifiés, des informations sur l’introduction et le contrôle du respect d’une réglementation et de la consultation des parties prenantes.

L'AIR suppose donc surtout de redéfinir l'ensemble du processus politique et législatif avec une large marge pour le travail sur mesure.

L'étude évaluative n'a pas été exploitée. Il est toutefois clair que l'AIR n'est pas suffisamment utilisée dans sa forme actuelle et qu'il appartient au prochain gouvernement d'y apporter des améliorations structurelles et d'analyser comment les administrations pourront appliquer davantage cet instrument sans qu'il soit à nouveau perçu comme une lourde charge administrative⁸³.

L'ASA a aussi formulé des suggestions, comme l'utilisation d'un agenda relatif à la réglementation en vue de mieux planifier les AIR et la création éventuelle d'un groupe de pilotage Simplification administrative, qui suivrait la mise en œuvre d'un plan d'action annuel de simplification administrative et serait également à même de sensibiliser davantage les acteurs concernés à l'utilisation de l'AIR.

2.4.3.2 Approche de la réglementation existante

Une meilleure réglementation ne signifie pas nécessairement moins de réglementation. Simplifier et adapter la réglementation existante de façon approfondie peut en améliorer considérablement la qualité. C'est ainsi qu'une réforme ou simplification (partielle) de la réglementation a déjà fait partie de plusieurs projets de simplification. Par exemple, une partie du code civil a été réécrit dans le cadre du point d'action « Modernisation et informatisation de l'état civil » du plan d'action fédéral 2015-2019 et des adaptations plus ponctuelles de la législation existante sont effectuées dans le cadre des projets Only Once.

L'OCDE et l'UE prônent notamment un examen et un aménagement ciblés et périodiques de la réglementation (suppression des contradictions, modernisation, etc.).

Cependant, l'ASA n'a pris aucune initiative spécifique visant à encourager l'évaluation *ex post* de la législation. Elle n'agit donc pas (ou plus) dans les domaines suivants :

- le travail systématique sur le stock de lois existantes pour les débarrasser des dispositions superflues, contradictoires et obsolètes ;
- l'évaluation systématique de la législation existante permettant de vérifier si la réglementation atteint ses objectifs et est efficiente.

L'ASA mesure certes l'augmentation ou la diminution des charges administratives après une modification de la législation, mais pas les charges administratives qu'entraîne la législation existante. Chaque mesure effectuée est validée par la suite par l'administration du domaine politique concerné (voir point 2.4.1.2).

⁸³ Chambre, 4 février 2019, QRVA 54 179, *op. cit.*, p. 133.

Le fait que l'évaluation *ex post* ne fasse pas encore partie du fonctionnement de l'ASA ne signifie toutefois pas que l'État fédéral ne procède à aucune réforme de la législation⁸⁴.

2.4.3.3 Collaboration avec le comité parlementaire chargé du suivi législatif

En sa qualité de législateur, le Parlement est un acteur important de l'évaluation (*ex post* et *ex ante*) des lois et doit au moins exercer le contrôle en la matière.

Ayant constaté que de nombreuses charges administratives sont engendrées par une législation complexe et peu coordonnée, l'ASA s'est d'abord concentrée sur l'évaluation *ex post* de la législation et a notamment été à l'origine de la création, en 2007, du comité parlementaire chargé du suivi législatif⁸⁵. Ce comité a été chargé d'évaluer la législation fédérale en Belgique et d'en améliorer la qualité. Il est parti du principe que certaines lois entraînaient des problèmes pratiques, parce que « *les textes sont trop compliqués ou sont difficilement applicables, contiennent des lacunes, manquent de cohérence, présentent des contradictions, sont obsolètes ou simplement non adaptés aux situations qu'ils règlent, etc.* » [traduction].

Lorsqu'il a confié à l'ASA la mission d'améliorer la qualité de la législation, le législateur a précisé qu'une concertation étroite devait à l'évidence avoir lieu avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus législatif et avec ceux qui veillent à l'application des lois⁸⁶. Toutefois, la collaboration entre l'ASA et le comité parlementaire chargé du suivi législatif s'est avérée presque inexistante, surtout ces dernières années. La sixième réforme de l'État en est à l'origine, en ce sens qu'elle a modifié le fonctionnement du Parlement fédéral et a confié en principe à la Chambre l'exercice du pouvoir législatif fédéral (article 74 de la Constitution). Cette modification a nécessité une adaptation de la composition et du fonctionnement du comité parlementaire⁸⁷, qui est demeuré inactif depuis lors⁸⁸.

Le comité dispose de compétences étendues pour évaluer les lois selon des critères d'efficacité, de proportionnalité, de transparence et de cohérence. Lors d'un échange de vues avec le comité, plusieurs acteurs parlementaires, administratifs et judiciaires ont

84 Voir, par exemple, les évaluations *ex post* effectuées dans le domaine de la justice dans Koen Geens, *Le saut vers le droit de demain. Recodification de la législation de base*, 6 décembre 2016, 81 p., un document qui contient des références à l'accord du gouvernement Michel I^{er}; voir aussi Koen Geens, *Het Justitieplan voor een snellere, efficiënte en rechtvaardige justitie*, 18 mars 2015, www.koengeens.be.

85 Loi du 25 avril 2007 instaurant un comité parlementaire chargé du suivi législatif. Voir L. Monserez, « Federale initiatieven inzake wetsevaluatie », *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2004, p. 234.

86 *Doc. parl.*, Chambre, 28 juin 2013, DOC 53 2922/001, *op. cit.*, p. 5, www.lachambre.be. L'exposé des motifs de la loi de 2013 mentionne spécifiquement ce qui suit : « *Des échanges devront être développés notamment avec le comité parlementaire chargé du suivi législatif visé par la loi du 25 avril 2007.* »

87 Un projet de loi abrogeant la loi du 25 avril 2007 a été déposé (*doc. parl.*, Chambre, 29 novembre 2018, DOC 54 1537/009, *Projet de loi abrogeant la loi du 25 avril 2007 instaurant un comité parlementaire chargé du suivi législatif*, www.lachambre.be). Le texte a été adopté à la Chambre, mais le Sénat a soumis une nouvelle fois la proposition de loi au Conseil d'État. Une autre proposition déposée à la Chambre entend réinstaurer le comité chargé du suivi législatif au sein de la Chambre en modifiant le règlement de cette dernière (*doc. parl.*, Chambre, 30 mai 2018, DOC 54 3130/001, *Proposition de modification du règlement de la Chambre des représentants en vue d'instaurer un comité parlementaire chargé du suivi législatif*, www.lachambre.be). Il faudra que ces propositions soient reprises lors de la prochaine législature.

88 Le comité parlementaire devait faire rapport annuellement à la Chambre au sujet de ses travaux et pouvait formuler des recommandations à cette occasion. Le dernier rapport a été publié en 2014 : *doc. parl.*, Sénat et Chambre, 24 avril 2014, DOC 5-1407/3 (Sénat) 53-1969/3 (Chambre), *Rapport d'activités janvier 2013-avril 2014 du comité parlementaire chargé du suivi législatif*, www.senate.be.

estimé – en se référant à des exemples étrangers – qu’une évaluation intégrée (sur le plan juridique, de la légistique et de la performance) représentait une évolution positive et ont souligné l’importance de la coopération entre les acteurs concernés⁸⁹. En l’absence d’une évaluation législative pilotée par le comité, il n’existe pas encore d’évaluation législative intégrale et systématique au niveau parlementaire.

2.5 Rapportage

L’ASA soumet annuellement un rapport d’exécution de ses missions au Premier ministre, qui le transmet aux membres du gouvernement et au Parlement et en assure la publication⁹⁰. En outre, le CAI est tenu de faire rapport annuellement au sujet des AIR (voir point 2.4.3.1.). Enfin, l’ASA a encore quelques obligations de suivi et de rapportage spécifiques, notamment pour l’application du principe Only Once (obligation de rapportage semestrielle au conseil des ministres) et le plan PME (rapportage semestriel au ministre des Classes moyennes). Pour assurer son rapportage, l’ASA est tributaire des informations communiquées par les SPF.

Plusieurs facteurs entravent la collecte d’informations par l’ASA au sujet des résultats des actions de simplification administrative, que celles-ci figurent ou non dans le plan d’action fédéral, fassent partie des objectifs transversaux en matière de simplification administrative inscrits dans les contrats de gestion ou soient reprises dans des actions de simplification administrative spécifiques à un SPF (dans le cadre de plans de simplification administrative propres ou d’objectifs inscrits dans les contrats de gestion) (voir chapitres 3 et 4).

L’absence de retour d’informations de la part des SPF au sujet de l’exécution des actions de simplification administrative a pour effet que l’ASA ne dispose pas d’une image transparente des résultats de la politique de simplification administrative globale. Comme elle tient néanmoins à dresser un tableau aussi complet que possible des réalisations en matière de simplification administrative au sein du pouvoir fédéral, elle tient à jour sur son site web⁹¹ un inventaire des projets de simplification administrative réalisés, que ceux-ci s’inscrivent dans le plan d’action fédéral de simplification administrative ou dans d’autres plans. Cet inventaire permet de faire des recherches à partir des domaines politiques, groupes-cibles, services publics et dates. L’ASA collecte elle-même ces informations par une recherche sur le web ou en consultant des bulletins d’information et des coupures de presse.

⁸⁹ *Doc. parl.*, Chambre et Sénat, 14 décembre 2012, DOC 53 2580/001 (Chambre) 5-1893/1 (Sénat), *Échange de vues. Les missions du comité parlementaire chargé du suivi législatif. Rapport fait au nom du comité parlementaire chargé du suivi législatif*, www.lachambre.be. La Cour constitutionnelle a aussi estimé que la loi de 2007 instaurant le comité requiert une évaluation juridique et socio-scientifique et qu’une évaluation législative n’a de sens que si elle est intégrale (*doc. parl.*, Chambre et Sénat, 14 décembre 2012, *ibid.*, p. 58, n° 3).

⁹⁰ Article 21 de l’arrêté royal du 23 décembre 1998 relatif à l’Agence pour la simplification administrative.

⁹¹ SPF Chancellerie du Premier ministre, Agence pour la simplification administrative, *Explorer les réalisations*, 2017, www.simplification.be.

2.6 Conclusion partielle

2.6.1 Missions

Le cadre légal relatif à l'ASA ne contient pas de définition de la simplification administrative harmonisant les différentes missions de l'ASA. Par conséquent, cette dernière n'a pas suffisamment de repères pour réaliser ses missions de manière cohérente.

L'ASA n'est pas en mesure d'exploiter suffisamment sa position centrale au SPF Chancellerie du Premier ministre pour élargir l'assise de la simplification administrative au niveau politique.

La dispersion de tâches reliées entre elles entre l'ASA (SPF Chancellerie) et le SPF Bosa n'est pas optimale pour garantir une politique efficace et efficiente. Ce constat vaut tant pour l'évaluation de la réglementation (ASA) et l'évaluation de la politique (service Budget et Évaluation de la politique du SPF Bosa) que pour la conception d'actions de simplification dans lesquelles, outre l'ASA, la DGTD du SPF Bosa joue aussi un rôle important en matière de numérisation.

Ni le cadre légal ni les structures de l'organisation ne favorisent une approche systématique qui accorderait une attention structurelle aux synergies possibles en considérant toutes les composantes de la simplification administrative (simplification des processus, qualité de la réglementation et numérisation) dans leurs relations mutuelles, et ce, à travers tout le cycle de la politique, de la gestion et de la réglementation.

La composition du comité d'orientation de l'ASA n'a pas été adaptée lors de l'élargissement des groupes cibles aux citoyens et à l'administration et n'est donc plus représentative des groupes cibles de la politique de simplification administrative. Dans la pratique, le rôle du comité d'orientation, qui était un organe de pilotage, s'est affaibli et se limite à présent au suivi et au rapportage.

Les moyens budgétaires consacrés à la politique de simplification sont demeurés plus ou moins constants ces dernières années. Le coût par projet n'est pas connu, de sorte qu'il est impossible de réaliser une évaluation à cet échelon. L'effectif de l'ASA est en baisse, mais, en l'absence de plan de personnel, il est difficile de faire le lien entre l'affectation de personnel et l'exécution des projets.

2.6.2 Fonctionnement

Mesure

La mesure et la réduction des charges administratives constituaient la mission légale initiale de l'ASA. Cette approche quantitative de la simplification administrative occupe toujours une place prépondérante, tant dans les activités que dans l'affectation des moyens de l'ASA.

Elle n'utilise pas de mesure zéro. Bien qu'une mesure de référence soit nécessaire pour constater des évolutions, la réalisation d'une mesure zéro est considérée comme trop coûteuse, exigeant trop de temps et donnant une image erronée des charges réelles engendrées par la législation et la réglementation.

La Cour des comptes a constaté des problèmes importants dans le domaine de la pertinence politique et de la méthode utilisée dans le cadre des instruments de mesure mis en œuvre (enquête du Bureau fédéral du plan et MCS de l'ASA). Les différences importantes en termes d'approche et de taux de couverture (groupes cibles et niveaux de pouvoir) rendent impossible une comparaison des résultats de mesure des deux instruments.

C'est notamment pour cette raison que les instruments et résultats de mesure actuels offrent peu de possibilités de (ré)orientation de la politique. La pertinence politique des résultats de mesure rapportés est très limitée. Ainsi, les montants calculés de la diminution des charges ne sont pas reliés à des actions de simplification concrètes et l'enquête du Bureau du plan n'opère pas de distinction par niveau de pouvoir. Les rapports de mesure de l'ASA ne sont pas examinés au Parlement. Les informations publiées dans le rapport de mesure de l'ASA se concentrent sur les résultats de mesure de la diminution des charges administratives, mais n'envisagent guère les problèmes de mise en œuvre de la politique et d'évaluation de celle-ci.

Promotion, initiation et coordination des actions de simplification

L'ASA pilote les projets de simplification administrative par le biais d'un soutien, d'un contrôle et d'une coordination. Le soutien proposé par l'ASA aux SPF demeure largement sous-utilisé.

Le contrôle s'avère globalement un échec, notamment en raison de l'absence, d'une part, d'une communication systématique par les SPF de toutes les informations sur les actions de simplification administrative spécifiques et, d'autre part, d'obligations légales contraignantes. Vu l'utilisation de plus en plus rare du point de contact pour le dépôt de plaintes par des entreprises ou des citoyens, l'ASA ne reçoit pratiquement plus d'informations par ce canal lui permettant de mettre des actions en place. La fonction d'avis du CAI au sujet des AIR est également sous-exploitée.

Plusieurs facteurs compliquent la collecte d'informations par l'ASA au sujet des résultats des actions des SPF :

- L'ASA n'a pas connaissance des réalisations des SPF en ce qui concerne les objectifs transversaux de simplification administrative.
- Les actions de simplification administrative sont reprises en parallèle dans divers plans qui se chevauchent parfois (plans d'action internes, objectifs transversaux et autres dans les contrats d'administration, plans d'action thématiques, etc.).
- Les SPF ne respectent pas systématiquement l'obligation de faire rapport à l'ASA.

Ces manquements dans la collecte d'informations empêchent tout rapportage global sur les résultats des actions, ce qui réduit la transparence de la politique de simplification administrative.

Le pouvoir de coordination de l'ASA est également limité. Les structures de réseau créées par l'ASA avec et entre les différents SPF fonctionnent à peine ou ne fonctionnent pas de façon optimale et ont été remplacées par des contacts bilatéraux, ce qui constitue une occasion manquée de mettre en place une coordination performante de la politique de simplification administrative.

Amélioration de la qualité de la réglementation

L'élargissement de la mission de l'ASA à l'amélioration de la qualité de la réglementation suit les évolutions et tendances internationales, même si ces évolutions n'ont été reprises que difficilement et partiellement. Une politique de la réglementation, recommandée au niveau international, qui offre un cadre pour l'organisation du processus d'élaboration de la réglementation avec une attention aux évaluations *ex ante* et *ex post* de celle-ci n'a pas encore été suffisamment développée au niveau de la politique fédérale.

La Cour des comptes constate que le problème de l'AIR et de sa place dans le processus décisionnel n'a pas été résolu et que l'objectif principal n'est pas atteint, à savoir étayer scientifiquement (*evidence-based*) le processus législatif en vue d'une réglementation de meilleure qualité.

L'ASA n'a pas pris d'initiative spécifique pour une approche large du stock de réglementation existante et la mise en place d'une évaluation *ex post* de la législation.

Enfin, la collaboration entre l'ASA et le comité parlementaire chargé du suivi législatif s'est avérée presque inexistante, surtout ces dernières années. En l'absence d'un forum pour améliorer la qualité de la réglementation, l'harmonisation entre les acteurs concernés du pouvoir législatif, judiciaire et exécutif est limitée.

2.6.3 Rapportage

Le rapportage au Parlement au sujet de la mise en œuvre du plan d'action se borne à la note de politique générale et au rapport de mesure annuel de l'ASA. Ce rapport, qui contient le calcul de la diminution des charges administratives, ne permet pas d'appréhender de façon complète et cohérente la réalisation des actions de simplification ni leurs résultats. L'ASA est tributaire de la communication d'informations par les SPF, mais celle-ci est difficile. Les informations publiées sur le site web de l'ASA concernant la mise en œuvre des plans d'action fédéraux et les initiatives spécifiques des SPF sont collectées par l'Agence elle-même et sont dès lors incomplètes.

Ces lacunes dans les informations politiques et le rapportage ne permettent pas d'évaluer la politique de manière adéquate ni de la piloter sur cette base.

Chapitre 3

Politique fédérale et plans d'action fédéraux de simplification administrative

3.1 Accents et évolution de la politique fédérale

Comme indiqué au point 2.1, la simplification administrative a été explicitement mise en relation avec la politique en faveur des PME dans les lignes de force du programme du gouvernement fédéral de 1995. L'accord de gouvernement fédéral de 1999 a toutefois étendu le groupe cible de la simplification administrative des entreprises aux citoyens.

Durant la phase initiale de la politique horizontale de simplification administrative, l'accord de gouvernement ou la déclaration de politique fédérale constituait la seule source définissant des objectifs et des mesures dans ce domaine. Depuis 2003, le cadre politique a été davantage stratifié, avec des notes de politique générale et des plans d'action fédéraux consacrés au sujet.

Des changements sont toutefois intervenus ces quinze dernières années en ce qui concerne le pilotage politique et l'exclusivité du thème de la simplification administrative dans le cadre politique global au niveau fédéral. Ainsi, le thème est devenu une compétence explicite au cours de la législature 1999-2003, durant laquelle un commissaire du gouvernement chargé de la simplification administrative a été nommé. Lors de la législature 2003-2007, un secrétaire d'État spécifique, adjoint au Premier ministre, a été désigné et le thème a été traité dans des notes de politique distinctes accentuant le caractère neuf et horizontal du domaine politique. Durant la législature suivante (2007-2011), le pilotage politique a été confié à un ministre compétent en la matière, certes en combinaison avec les compétences liées à l'entreprise et sans faire l'objet d'une note de politique spécifique. Au cours de la législature 2011-2015, le ministre du Budget a été chargé de ce domaine en tant que compétence supplémentaire et des notes de politique distinctes ont de nouveau été consacrées à la simplification administrative. Lors de la législature précédente (2014-2019), la compétence en matière de simplification administrative a été confiée, en combinaison avec l'asile et la migration, à un secrétaire d'État adjoint au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur. Durant ces années, une note de politique spécifique n'a été consacrée au thème qu'en 2014 et 2018. Après le remaniement gouvernemental opéré fin 2018, la compétence a été dévolue au ministre de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste.

La première note de politique générale consacrée exclusivement au thème en 2003 constitue un jalon pour cette politique dans plusieurs domaines⁹² : elle étend encore le groupe cible des entreprises et des citoyens aux pouvoirs publics eux-mêmes et inaugure un premier plan d'action fédéral de simplification administrative ayant une portée horizontale et contenant initialement douze priorités (le « plan Kafka » et ses « XII Œuvres »). En outre, elle évoque pour chaque projet les points d'intersection avec les initiatives pertinentes dans le cadre de l'e-gouvernement⁹³.

La Cour des comptes observe que cette note de politique de 2003 contient aussi l'explication la plus détaillée et la plus claire de la logique de la politique. Les documents politiques élaborés par la suite ne prévoient pas d'autres effets fondamentaux, directs ou indirects, pour les trois groupes cibles.

Le graphique 3 ci-après illustre la politique de simplification administrative telle qu'elle est préconisée dans la note de politique de 2003 et indique quels résultats (directs et indirects) sont attendus au moyen de quels instruments pour chaque groupe cible : citoyens, entreprises et pouvoirs publics. Ce cadre de référence permet d'examiner comment ces instruments fonctionnent, vers quels groupes cibles et quels effets la politique s'est plus ou moins orientée au fil du temps et quels éléments font l'objet des systèmes de mesure et des évaluations de la politique (voir point 2.4.1).

⁹² *Doc. parl.*, Chambre, 21 novembre 2003, DOC 51 0325/027, *Note de politique générale Simplification administrative*, www.lachambre.be.

⁹³ Elle cite notamment les exemples suivants d'initiatives dans le cadre de l'e-gouvernement : les sources authentiques, les paiements électroniques (e-paiements), la Banque-Carrefour des entreprises (BCE), la carte d'identité électronique, la facturation électronique et l'archivage ainsi que la gestion des utilisations.

Graphique 3 – Politique de simplification administrative selon la note de politique générale 2003



Source : Cour des comptes

L'arsenal d'instruments reflète l'organisation de la politique autour des trois composantes de la simplification administrative (simplification des processus et procédures, simplification et amélioration de la réglementation et e-gouvernement) qui sont reprises dans la définition adoptée dans le cadre de l'audit (voir point 1.2.2), même si ces composantes ont été développées à des moments et à des rythmes différents et plutôt indépendamment les unes des autres. Le potentiel de la numérisation des processus et des services publics (e-gouvernement) en tant que levier de la simplification augmente, tout comme l'attention portée à cette numérisation.

Comme précisé, la portée et les accents de la politique ont évolué au fil du temps. Cette évolution est logique et reflète la dynamique observée sur le plan des besoins sociaux et des priorités politiques. Ainsi, le groupe cible initial (entreprises) a été élargi aux citoyens, aux associations et aux pouvoirs publics. À cet égard, il est frappant de constater que les pouvoirs publics en tant que tels ne sont cités explicitement comme groupe cible que dans une seule note de politique (2003-2004) (et implicitement dans deux notes de politique

(2016-2017 et 2017-2018) en référence à certains projets). Certains projets et principes figurent à l'agenda politique depuis déjà un certain temps, depuis 2003 pour quelques-uns d'entre eux. C'est le cas, par exemple, de l'objectif qui vise à éviter de demander à plusieurs reprises aux citoyens et aux entreprises de fournir des informations dont les pouvoirs publics disposent déjà. Ce principe Only Once constituait le fondement de plusieurs des XII Œuvres et représente toujours une des dix lignes de force du dernier plan d'action fédéral 2015-2019⁹⁴. Le développement, la mise en œuvre ou l'extension du champ d'application de la simplification administrative s'avère parfois un processus de longue haleine.

L'accord de gouvernement 1999-2003⁹⁵ mentionne pour la première fois un objectif quantitatif pour la simplification administrative : une baisse de 25 % des charges administratives pour les citoyens et les entreprises. L'accord de gouvernement ne donne aucune explication sur le choix de ce pourcentage spécifique. Les notes de politique de cette législature ne fixeront plus d'objectifs par la suite. L'accord de gouvernement 2003-2007 et les notes de politique qui l'ont suivi ne définiront pas non plus d'objectif quantitatif pour la réduction des charges administratives. Il en va de même de l'accord de gouvernement 2008. En revanche, la note de politique de simplification administrative 2009-2010 présente à nouveau un objectif quantitatif : la réduction des charges administratives de 25 % (uniquement) pour les entreprises. Cette note de politique mentionne aussi une réduction de 25 % entre 2002 et 2006, ce qui revient cumulativement au même résultat visé. Un an plus tard, l'accord de gouvernement (2011-2014) se montre encore plus ambitieux en visant une baisse de 30 % des charges administratives pour les entreprises, en référence à une recommandation antérieure de la Commission européenne qui consiste à fixer une baisse de 25 % comme objectif d'ici 2012. L'objectif d'une réduction de 30 % se retrouve également dans la note de politique 2012-2013 et est de nouveau rappelé explicitement dans l'accord de gouvernement de 2014 et dans les notes de politique de simplification administrative 2014-2015 et 2017-2018.

Depuis 2015, la politique de simplification administrative repose non seulement sur un accord de gouvernement, une note de politique générale et un plan d'action fédéral, mais aussi sur des objectifs transversaux pour les contrats d'administration entre les SPF et le ministre ou le secrétaire d'État de tutelle. Les trois objectifs transversaux de simplification administrative qui ont été fixés aux SPF en tant qu'obligations de moyens ont été formulés de manière standard comme suit :

« La simplification administrative va également de pair avec l'e-government, la simplification et la digitalisation des processus.

Dans le domaine de l'estimation des besoins et du calcul de l'impact, chaque SPF peut s'engager à répertorier les effets des nouvelles réglementations ou des réglementations planifiées à l'aide d'une analyse d'impact anticipée.

Dans le domaine de la simplification administrative, chaque SPF peut s'engager à limiter pour la fin du contrat d'administration les charges administratives imposées aux citoyens, entreprises et associations et à contribuer à l'objectif [de réduction de 30 %] fixé par le gouvernement.

⁹⁴ Voir, à l'annexe 1 de ce rapport, le point d'action n° 1.

⁹⁵ Chambre, 12 octobre 1999, CRA 50 PLEN 008, p. 16, www.lachambre.be.

Dans le domaine de l'e-government et de la digitalisation des processus, chaque SPF peut s'engager à contribuer activement à la digitalisation de la prestation de services et à la réduction des flux papier (Paperless Administration). »

Idéalement, le cadre politique forme un ensemble cohérent dans lequel la notion de simplification administrative est interprétée de manière logique et traduite dans des objectifs étayés se prêtant au suivi. C'est la condition pour assurer un pilotage efficient et efficace d'une politique comme celle de la simplification administrative, qui présente un caractère horizontal par nature. À partir d'une analyse des divers textes stratégiques⁹⁶, la Cour des comptes identifie toutefois plusieurs problèmes.

Premièrement, la Cour des comptes constate que la notion de simplification administrative qui est utilisée dans les divers documents stratégiques n'est pas définie de manière claire et encore moins cohérente.

Deuxièmement, il manque un lien direct entre, d'une part, les objectifs transversaux de simplification administrative développés en 2015 qui devaient être traduits à partir de 2016 dans les contrats d'administration des SPF et, d'autre part, le quatrième plan d'action fédéral 2015-2019 et les différentes notes de politique. Ce problème, qui nuit à la coordination et à la cohérence interne du cadre politique, a naturellement aussi une incidence sur les possibilités de suivi et d'évaluation des résultats de la politique de simplification administrative. Le chapitre 4 abordera ce point plus en détail.

Troisièmement, la Cour observe un manque de continuité et de cohérence en ce qui concerne les objectifs quantitatifs figurant dans les textes stratégiques. Les notes de politique ne mentionnent pas toutes de tels objectifs et le groupe cible concerné a été réduit aux entreprises (voir ci-avant, note de politique Simplification administrative 2009-2010), alors que le cadre politique a été étendu (aux citoyens et aux pouvoirs publics).

Il n'est pas réaliste de répéter et donc de cumuler des normes quantitatives de réduction des charges administratives. En effet, le potentiel d'amélioration diminue à mesure que des baisses sont effectivement réalisées alors que de nouvelles charges administratives sont créées par de nouvelles procédures et réglementations, qui peuvent aussi émaner d'autres niveaux de pouvoir (il n'y a donc pas de réduction nette). En outre, des réserves peuvent être émises quant à la mesure des charges administratives et à l'établissement d'une situation de référence fiable (mesure zéro, voir point 2.4.1.4). Par ailleurs, en l'absence d'une unité de mesure et d'un choix du niveau d'ambition qui soit explicitement motivé et étayé (par exemple, au moyen d'une analyse des besoins ou de la faisabilité), la formulation des objectifs quantitatifs de réduction des charges administratives n'est pas suffisamment étayée sur le plan de la méthode et du contenu.

Enfin, à partir de son analyse des divers textes politiques, la Cour des comptes constate un manque d'harmonisation entre le cadre politique développé spécifiquement pour la simplification administrative et d'autres plans thématiques qui touchent aussi à cet

⁹⁶ Dans ce chapitre, la Cour des comptes se limite à une simple analyse des textes politiques pertinents en matière de simplification administrative. Les chapitres suivants aborderont la mise en œuvre des mesures, l'organisation y afférente et les résultats.

aspect, tels que le programme de réforme Redesign, le plan d'action Agenda numérique, le plan d'action e-Santé, le plan PME, le plan de simplification de l'impôt des sociétés et le plan de modernisation de la Justice. Ces plans thématiques et leurs mesures spécifiques prévoient parfois des actions qui se chevauchent ou sont identiques en partie. Le manque d'harmonisation et d'intégration entrave le pilotage, la coordination et le suivi performants des différentes initiatives et nuit en fin de compte aussi à l'efficacité de la politique.

Le tableau ci-après présente brièvement le contenu des notes de politique fédérales successives en matière de simplification administrative, ainsi que les groupes cibles, les plans d'action fédéraux et les objectifs quantitatifs de réduction des charges administratives qui y figurent.

Tableau 5 – Politique, groupes cibles, plans d'action et objectifs en matière de simplification administrative définis dans les notes de politique 2003-2018

Année de la note politique	Contenu	Groupes cibles
2003-2004	<ul style="list-style-type: none"> • Vision, théorie politique et motivations dans le cadre de la politique de simplification administrative • Projets du plan Kafka : les « XII Œuvres »⁽¹⁾ 	Citoyens, entreprises et pouvoirs publics
2004-2005	<ul style="list-style-type: none"> • Objectifs et profil du plan Kafka • Test Kafka • Aperçu des applications par domaine politique (réalisations et projets en cours) • Avancement des XII Œuvres • Résultats du test Kafka • Reconnaissance internationale • Priorités 2005 	Citoyens et entreprises
2005-2006	<ul style="list-style-type: none"> • Avancement des XII Œuvres • Pièges vs approche de la Belgique (concrète et responsable politique à temps plein) • Instruments (point de contact, modèle de mesure, test) • Enquête du Bureau fédéral du plan • Priorités 2006 	Citoyens et entreprises
2006-2007	<ul style="list-style-type: none"> • Avancement des XII Œuvres • Priorités 2007 (9 derniers mois de la législature) 	Citoyens et entreprises (implicitement)
2007-2008	<ul style="list-style-type: none"> • Référence au nouvel accord de gouvernement : la simplification administrative demeure une priorité • Rôle de l'ASA • Nouveaux projets pour les citoyens, les entreprises et les associations • Mesure de l'avancement (bureau de mesure) : chaque nouvelle législation demeure évaluée sur le plan des charges administratives au moyen du test Kafka 	Citoyens, entreprises et associations
2008-2009	<ul style="list-style-type: none"> • Initiatives par groupe cible • L'informatique comme le complément et l'aboutissement de la politique de simplification administrative • E-gouvernement (applications, participation, prix, sécurité, simplicité, communication) 	Citoyens, entreprises et associations

Année de la note politique	Contenu	Groupes cibles
2009-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsion européenne pour fixer un objectif : -25 % pour les entreprises (2007-2012) • Conseil des ministres 17/07/2009 (2^e) plan d'action fédéral de simplification administrative : 71 projets réalisés depuis 2008 et 196 nouveaux • Initiatives par groupe cible • Référence au plan numérique (septembre 2009) 	Citoyens, entreprises et associations
2010-2011	Néant (négociations pour former un gouvernement)	Sans objet
2011-2012	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif : -30 % pour les entreprises • Annonce (3^e) plan d'action fédéral 2012-2015 • Initiatives pour les entreprises (cadre de la facturation électronique, e-Invoicing, e-Dépôt, e-Greffe, principe Only Once) • Initiatives pour les citoyens (validité eID, intégration carte SIS, Tax-on-web), collaboration avec Fedict notamment, pas de nouvelles charges administratives évitables (intégration des tests par phases) • Mission de l'ASA dans le cadre de l'amélioration de la réglementation dans l'UE et des recommandations de l'OCDE : renforcement des évaluations d'impact (<i>ex ante</i>) et relance du comité parlementaire de suivi législatif (instauré le 25 avril 2007). 	Citoyens et entreprises
2012-2013	<ul style="list-style-type: none"> • 3^e plan d'action fédéral de simplification administrative (2012-2015) : 284 projets (125 visant les citoyens, 148 les entreprises et 42 les associations), caractère évolutif • Objectif -30 % d'ici 2014 • Rôle de l'ASA : coordination et suivi, collaboration avec Fedict • Initiatives (principe Only Once, Banque-Carrefour des entreprises (BCE), guichet unique, e-Greffe et e-Dépôt, chèques-repas électroniques, Télémarc⁽²⁾, facturation électronique, stratégie de relance (collaboration avec les communautés et les régions), réforme des analyses d'impact des réglementations (AIR), état civil, étude de l'impact du Registre national, intégration de la carte SIS, modernisation du point de contact Kafka) 	Citoyens, entreprises et associations
2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> • AIR intégrée (adoptée en commission du 23/09/2013) • Mission de l'ASA (et du bureau de mesure) • Référence à l'agenda numérique et au plan d'action e-Gov • Poursuite du plan d'action fédéral de simplification administrative (303 dossiers, 87 projets) • Initiatives : e-Gov pour les entreprises, principe Only Once, guichet unique, facturation électronique, chèques-repas électroniques, marchés publics, citoyens (en général), point de contact Kafka (rénovation, promotion), poursuite de l'élaboration du site portail Réutilisation des informations du secteur public (système d'<i>Open data</i>) 	Citoyens et entreprises

Année de la note politique	Contenu	Groupes cibles
2014-2015	<ul style="list-style-type: none"> • Optimisation des instruments et du rôle de l'ASA, coordination horizontale comme priorité • Annonce (4^e) plan d'action fédéral de simplification administrative 2015-2019 • Projets prioritaires de soutien dans le cadre du principe Only Once et des sources authentiques • Référence à l'agenda numérique • E-projets : BCE, e-Dépôt, e-Greffe, e-Faillites, e-Registration, signature électronique, e-Procurement, état civil, sources étrangères, procédures d'asile et de migration, <i>Open data</i> • Projets axés sur des groupes cibles : horeca, parents d'enfants souffrant d'un handicap, réduction du nombre d'enquêtes réalisées par les autorités • Mesure des charges administratives : uniquement pour les principaux projets • Poursuite de l'enquête bisannuelle du Bureau fédéral du plan • Réglementation de qualité : optimisation des AIR, référence au comité parlementaire chargé du suivi législatif • Partenariats pour la simplification : réseau des fonctionnaires, entités fédérées et administrations locales, Fedict, gestionnaires des sources authentiques, services de médiation 	Citoyens, entreprises et associations
2015-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Projets du plan d'action fédéral : principe Only Once (entièrement en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2016), sources authentiques, e-Dépôt et e-Greffe, e-Registration, facturation électronique, état civil, asile et migration, Télémarc et marchés publics, concertation et sensibilisation à la simplification administrative dans les secteurs (voir groupes cibles : chantiers de construction et horeca) • Réduction de moitié des moyens destinés aux mesures <i>ex post</i> par l'ASA, simplification du rapport de mesure, enquête du Bureau fédéral du plan • Rapport d'évaluation des AIR • <i>Open data</i> (Agenda numérique) 	Citoyens et entreprises (implicitement)
2016-2017	<ul style="list-style-type: none"> • 5 grands points d'action : facturation électronique, application du principe Only Once, simplification structurelle des autorités (plan d'action par SPF), coordination de projets et participation à ceux-ci, amélioration de la qualité de la réglementation (y compris les mesures) • Annexe : (4^e) plan d'action fédéral de simplification administrative 2015-2019 (état au 21/10/2016) avec référence à l'Agenda numérique, à e-Santé, à l'impôt des sociétés et à la modernisation de la Justice : <ul style="list-style-type: none"> o 10 lignes de force horizontales (Only Once, état civil, BCE y compris e-Dépôt et e-Greffe, <i>Open data</i> et réutilisation, facturation électronique, marchés publics y compris Télémarc, documents d'identité étrangers, meilleure réglementation, approche sectorielle et laboratoire d'innovation horizontal) o Aperçu des réalisations (97 projets) 	Citoyens, entreprises et pouvoirs publics (implicitement)
2017-2018	<ul style="list-style-type: none"> • Étude sur l'origine des coûts de régulation (par niveau de pouvoir) • 5 grands points d'action : facturation électronique, application du principe Only Once, simplification structurelle des autorités (plan d'action par SPF), coordination de projets et participation à ceux-ci, amélioration de la qualité de la réglementation (y compris les mesures) 	Citoyens, entreprises et pouvoirs publics (implicitement)

Année de la note politique	Contenu	Groupes cibles
2018-2019	<ul style="list-style-type: none"> • Sélection de réalisations en 2018 • 4 grands points d'action : facturation électronique, application du principe Only Once, <i>Open data</i>, modernisation de l'état civil et création de la Banque de données centrale des actes d'état civil (BAEC) 	Citoyens et entreprises

⁽¹⁾ Les XII Œuvres concernaient le certificat de bonne vie et mœurs, la certification conforme de copies, le pointage des chômeurs, les timbres fiscaux pour les permis de conduire, Tax-on-web, la collecte unique de données des citoyens, le formulaire unique pour les entreprises débutantes, les attestations et certificats pour les marchés publics, la réduction des obligations d'activation et l'archivage électronique, la collecte unique de données des entreprises et l'évaluation législative (*ex post*).

⁽²⁾ Application basée sur les nouveaux services informatiques de la DGTD du SPF Bosa, qui simplifie l'échange de données entre les sources authentiques et les utilisateurs.

Source : Cour des comptes

Les notes de politique successives procurent parfois des informations sur l'état d'avancement de certains projets. Cette information n'est toutefois ni systématique ni complète.

3.2 Plans d'action fédéraux

Depuis 2004, la politique fédérale en matière de simplification administrative repose sur un plan d'action pluriannuel qui vise à mettre en œuvre et à suivre les projets de simplification de manière coordonnée sur l'ensemble des domaines politiques. Quatre plans d'action ont été élaborés au total, un par législature.

Le **premier plan d'action fédéral** (ou « plan Kafka ») a été annoncé dans l'accord de gouvernement 2003 comme un plan de portée horizontale comprenant douze projets concrets (les « XII Œuvres »). Les notes de politique générale qui ont suivi durant cette législature font rapport au sujet de l'état d'avancement des XII Œuvres et donnent, tour à tour, un aperçu des nouvelles applications par domaine politique et des précisions sur d'autres instruments tels que le point de contact, le modèle de mesure et le « test Kafka » appliqué aux nouvelles réglementations. L'ASA n'a pas été chargée d'une mission spécifique dans le cadre de ce premier plan d'action⁹⁷.

Le **deuxième plan d'action fédéral** (2009) n'a pas été publié⁹⁸. Ce plan ne se concentre plus sur une sélection de projets prioritaires et énumère de nouveaux projets (196) classés par groupe cible. L'ASA a été chargée du suivi de la réalisation des projets planifiés dans ce plan, ainsi que de l'actualisation semestrielle du plan d'action.

⁹⁷ La note de politique générale de 2004 décrit le plan Kafka comme un « plan évolutif » : il est adapté tous les trois mois et évalué au sein du gouvernement (afin d'y insérer de nouvelles simplifications, de mettre au point le portefeuille des projets et d'identifier les difficultés).

⁹⁸ La Cour des comptes n'a pas pu consulter ce plan d'action. Les informations disponibles proviennent de la note de politique.

Le **troisième plan d'action fédéral** a été élaboré en 2012 (non publié comme document parlementaire⁹⁹). Il comprend aussi une liste d'initiatives nouvelles ou en cours en matière de simplification administrative et dénombre 284 projets : 125 visant les citoyens, 148 les entreprises et 42 les associations. L'ASA est responsable de la coordination du plan et de son suivi, ainsi que de la rédaction du rapport semestriel sur l'état d'avancement.

Le **quatrième plan d'action fédéral** (2015-2019) (publié tardivement dans la note de politique générale de 2017), à la différence des plans précédents, met l'accent sur dix lignes de force :

1. Principe Only Once : réutilisation des données déjà disponibles auprès des sources authentiques
2. Modernisation et informatisation de l'état civil
3. Programme BCE+ (y compris e-Dépôt et e-Greffe)
4. *Open data* et réutilisation des données publiques
5. Stimulation et promotion de la facturation électronique
6. Simplification en matière de marchés publics (Télémarc inclus)
7. Simplification et centralisation de la gestion des documents d'identité étrangers
8. Évaluation et éventuelle adaptation « Programme meilleure réglementation »
9. Approche sectorielle plutôt que simplification par domaine politique
10. Lancement d'un laboratoire d'innovation horizontal

La mission de l'ASA dans le cadre de ce plan d'action consiste à démarrer, coordonner ou piloter (dans une grande mesure) ces dix actions.

Comme le tableau ci-avant le montre, les plans d'action fédéraux en matière de simplification administrative divergent en termes de contenu et de groupes cibles.

Les plans d'action n'étant pas ancrés dans la réglementation, il n'est pas établi qu'un plan entre en vigueur ni, si c'est le cas, selon quelle approche et quelle procédure, ni à quel moment et pour quelle période. L'absence d'ancrage dans la réglementation présente l'avantage de la flexibilité, mais affaiblit par ailleurs la fonction de pilotage du plan d'action étant donné que sa continuité n'est pas garantie.

Les plans d'action sont néanmoins soumis au comité d'orientation de l'ASA (voir point 2.2.3), ce qui permet aux pouvoirs publics et aux entreprises de s'exprimer. Comme précisé ci-dessus, ce comité ne compte toutefois aucun représentant du groupe cible des citoyens, si bien qu'il n'assure pas la participation de l'ensemble des groupes cibles et acteurs.

L'élaboration du plan d'action repose sur une procédure informelle non écrite. De plus, les plans d'action successifs ne présentent aucune continuité, sont constitués selon une approche différente et sont difficiles à évaluer (voir ci-après). Aucun des quatre plans d'action n'a explicité de critères guidant la sélection des projets¹⁰⁰. De plus, chaque édition

⁹⁹ Ministre du Budget et de la Simplification administrative, *Plan fédéral de la Simplification administrative 2012-2015*, annexe à la note au conseil des ministres du 20 avril 2012, www.olivierchastel.eu.

¹⁰⁰ L'ASA a ainsi été chargée de gérer le programme du projet Single Digital Gateway, ce qui a une incidence considérable sur son budget et sa charge de travail. Ce projet n'était pas encore repris dans le quatrième plan d'action fédéral en matière de simplification administrative.

du plan d'action fédéral s'est bornée à décrire des initiatives, sans relier les activités à des responsabilités, ni y allouer des moyens ou définir un calendrier et des échéances pour la mise en œuvre des projets spécifiques. Le potentiel du plan d'action en tant qu'instrument de pilotage est donc dès le départ fortement réduit.

Contrairement au premier plan d'action (plan Kafka) qui visait à réaliser douze projets prioritaires, les deuxième et troisième plans d'action adoptaient une approche intégrale et comprenaient beaucoup plus de projets, répartis entre tous les domaines politiques. Ces plans se présentent comme une énumération de mesures de simplification administrative, de plus ou moins grande ampleur, qui seront mises sur pied et réalisées aussi bien par l'ASA que par les divers SPF et les organismes d'intérêt public. La compilation de toutes les actions planifiées et en cours dans un document commun devait définir une approche intégrale et coordonnée de la simplification administrative à travers l'ensemble des domaines politiques. Cependant, en raison de la multitude de projets et du manque d'informations que les SPF communiquaient à l'ASA sur leurs actions spécifiques, la mission de coordination et de suivi dévolue à l'ASA a été difficile à accomplir.

3.3 Quatrième plan d'action fédéral 2015-2019

Le plus récent plan d'action, le quatrième, a été conçu comme un plan « horizontal » comprenant dix lignes de force en matière de simplification administrative, qui impliquent tous les SPF autour de dix actions de simplification qui traversent les frontières des domaines politiques. Au moyen de ce plan « horizontal », le gouvernement entendait orienter davantage la politique de simplification vers la réalisation des objectifs qui y sont reliés dans l'accord de gouvernement :

- la généralisation de la facturation électronique ;
- la généralisation de l'application du principe Only Once ;
- la simplification structurelle des autorités ;
- la coordination de divers projets de simplification et la participation à ces projets ;
- l'amélioration de la qualité de la réglementation (des AIR moins nombreuses mais de meilleure qualité¹⁰¹).

Le plan met aussi l'accent sur le rôle de coordination de l'ASA en ce qui concerne la mise en route des principales actions de simplification, la participation à ces actions et leur soutien. La « propriété » du plan d'action revient désormais principalement à l'ASA, qui pilote, soutient et suit les dix actions. Il n'en demeure pas moins que, dans le cadre du quatrième plan d'action aussi, les SPF et organismes publics avec les ministres concernés, chacun dans les limites de leurs compétences, restent en grande partie responsables de la réalisation des projets de simplification qui relèvent de leur domaine politique.

Contrairement aux plans précédents, ce plan d'action « horizontal » n'a pas été approuvé formellement en conseil des ministres, de sorte que, selon l'ASA, la politique ne bénéficie pas du soutien explicite de l'ensemble du gouvernement¹⁰².

¹⁰¹ *Doc. parl.*, Chambre, 27 octobre 2016, DOC 54 2111/017, *Note de politique générale de simplification administrative 2017*, p. 48, www.lachambre.be.

¹⁰² Le conseil des ministres a toutefois approuvé la plupart des actions individuelles, dont la majorité provient d'ailleurs d'éditions précédentes du plan.

Ce plan d'action ne se réfère pas non plus à une vision ou à des objectifs stratégiques en matière de simplification administrative. Il n'énonce pas de critères spécifiques qui, après avoir analysé le problème en détail, fixé des objectifs et défini des priorités, aboutissent à la sélection des actions. Sur le plan opérationnel, le plan détaille les dix points d'action sélectionnés en les développant selon trois axes : objectif, statut et calendrier. Les points d'action ne sont pas tous formulés d'une manière qui les rende mesurables. La plupart des points d'action ne sont pas associés à des indicateurs, de sorte qu'on ne sait pas clairement ce qu'on attend de qui et pour quand. Comme le plan se concentre avant tout sur le rôle de l'ASA, le calendrier comprend surtout les activités exercées par l'ASA dans le cadre des projets, comme le soutien, la promotion, l'étude, la concertation, la coordination, le suivi et le rapportage. S'il s'agit d'activités importantes, elles sont difficilement mesurables et demeurent des étapes intermédiaires par rapport aux résultats et aux effets qui sont visés en fin de compte en matière de simplification (voire des conditions pour y arriver). Ces activités de l'ASA sont exercées en collaboration avec d'autres acteurs ; il est donc difficile de définir des responsabilités si un élément n'est pas réalisé.

Comme les plans d'action précédents, le plan d'action actuel ne contient aucune information sur le financement de sa mise en œuvre ou de la réalisation des points d'action. En d'autres termes, le plan d'action ne donne aucune idée du coût (et du rendement éventuel) qu'il entraîne, d'une part pour le fonctionnement de l'ASA (par exemple, pour la mise en route et la coordination entre les SPF) et d'autre part pour les SPF qui doivent réaliser les actions. Les actions doivent s'appuyer, si possible, sur une analyse préalable de leur incidence potentielle, des coûts et bénéfices ainsi que des risques sous-jacents.

Pour toutes ces raisons, la sélection des actions pour le plan d'action de simplification, les problèmes sous-jacents à aborder et le choix des secteurs sélectionnés ne s'inscrivent pas dans une vision cohérente et étayée.

3.3.1 Dix lignes de force

Les lignes de force énoncées dans le plan d'action actuel de simplification administrative visent à la réalisation de divers projets de simplification qui traversent les domaines politiques et sont liées aux missions de base de l'ASA : la simplification structurelle des autorités, la réduction des charges administratives et l'amélioration de la qualité de la réglementation, et ce au profit des différents groupes cibles que sont les entreprises, les citoyens, les pouvoirs publics ou leurs sous-groupes.

Comme déjà précisé, la plupart des lignes de force du plan d'action de simplification actuel ne sont pas neuves, mais reprises de plans antérieurs et orientées vers la mise en œuvre de la réglementation belge ou européenne (le principe Only Once ou la facturation électronique, par exemple). Pour chaque ligne de force, le tableau suivant présente l'objectif, l'avancement de la réalisation de l'objectif (en mai 2019) et un résumé des problèmes constatés¹⁰³.

¹⁰³ Voir l'annexe 1 pour une description plus détaillée des lignes de force et de la répartition des tâches.

Tableau 6 – Présentation des dix lignes de force énoncées dans le quatrième plan d'action fédéral de simplification administrative 2015-2019

Ligne de force	Objectif	Réalisation et problèmes
1. Only once <i>Loi du 5 mai 2014</i>	<ul style="list-style-type: none"> Collecte unique des données par les pouvoirs publics auprès des groupes cibles Réutilisation des données déjà disponibles auprès des sources authentiques Optimisation des sources authentiques Obligation pour les autorités fédérales d'accorder une valeur identique aux formulaires électroniques et papier Service (indirectement) personnalisé à l'aide de formulaires web préremplis (en partie). Par exemple, Tax-on-web. Octroi d'un maximum de droits 	<ul style="list-style-type: none"> Seules deux administrations publiques sur 70 (qui ne sont pas des SPF) se sont totalement conformées à la législation Only Once. La mise en œuvre de la loi est difficile et trop lente : les administrations publiques doivent encore apporter des modifications sur les plans informatique, juridique et organisationnel pour satisfaire à toutes les exigences de la loi. Sept SPF sur neuf ne transmettent pas systématiquement les formulaires à l'ASA (voir l'obligation prévue à l'article 8 de la loi). L'ASA a, de sa propre initiative, émis des observations concernant 52 formulaires. Dans deux cas seulement, elles ont été prises en compte. Les moyens financiers pour les projets Only Once sont insuffisants. L'ASA a besoin de 845.000 euros chaque année pour l'ensemble de ses actions horizontales, mais n'a pu disposer que de 420.000 euros en 2018 et de 400.000 euros en 2019. Le risque est que l'utilisation de données issues de sources authentiques (le Registre national, par exemple) soit considérablement freinée si un prix est demandé pour la consultation.
2. Modernisation et informatisation de l'état civil <i>Loi du 18 juin 2018</i>	<p>Informatisation, modernisation et simplification de l'état civil par la réécriture de la législation, l'optimisation de tous les processus et la création d'une banque de données centrale des actes d'état civil (BAEC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Entrée en vigueur tardive le 31 mars 2019 (après plusieurs reports) Le budget n'est pas transparent et a été octroyé tardivement, compliquant ainsi la planification.
3. BCE+	<ul style="list-style-type: none"> La Banque-Carrefour des entreprises (BCE) souhaite simplifier les procédures administratives pour les entreprises en prévoyant une collecte unique de données et une organisation plus efficace des services publics. La BCE+ doit être une amélioration de la BCE (véritable source authentique, meilleure qualité des données, coût, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> BCE : le respect du principe Only Once par les SPF est difficile à contrôler et à imposer BCE+ : pas encore de résultats, le processus décisionnel prend du temps, principalement pour des motifs budgétaires. Le projet e-Greffe ne débute pas non plus pour les mêmes raisons. Selon la proposition BCE+, les pouvoirs publics financeraient les guichets d'entreprise. La demande de moyens supplémentaires (environ 60 millions d'euros par an, auxquels s'ajoute une diminution de recettes de 33 millions d'euros inscrite au <i>Moniteur belge</i> à partir de 2021) a été refusée. L'adaptation des données a un coût pour les entreprises, si bien qu'elles omettent de le faire et que les données ne sont plus actualisées.
4. <i>Open data</i> et réutilisation des données publiques <i>Loi du 4 mai 2016</i>	<p>Soutenir les SPF (quant au fond et sur le plan technique) dans le but, conformément à la stratégie fédérale <i>Open data</i>, de libérer rapidement des ensembles de données supplémentaires sélectionnés avec soin et de lancer des projets pilotes ciblés</p>	<p>De plus en plus d'ensembles de données sont disponibles, mais :</p> <ul style="list-style-type: none"> Les arrêtés d'exécution de la loi du 4 mai 2016, qui doivent régler les licences, les procédures de demande de réutilisation et la commission de recours « réutilisation », font (toujours) défaut. L'ampleur des ambitions contraste fortement avec les moyens mis à disposition (0,5 ETP à l'ASA et 1 ETP à la DGTD). Cela comporte un risque pour la réalisation des objectifs de la stratégie fédérale <i>Open data</i>. L'imputation d'un coût réduit la réutilisation des données et augmente le risque de <i>Shadow IT</i>. Par exemple, l'IRM et l'IGN vendent leurs données ou leurs cartes pour financer leur fonctionnement. La BCE distingue ainsi les données ouvertes gratuites (seulement un ensemble limité de données) et celles qui sont payantes. Pour des raisons commerciales, on ne peut pas mettre trop de données parmi les données ouvertes⁽¹⁾.

Ligne de force	Objectif	Réalisation et problèmes
<p>5. Stimulation et promotion de la facturation électronique</p> <p><i>Loi du 7 avril 2019 Directive UE 2014/55 du 16 avril 2014</i></p>	<p>La facturation électronique doit être la méthode de facturation la plus courante en Europe d'ici 2020.</p> <p>Une facture électronique est établie, envoyée et reçue sous une forme électronique structurée qui permet son traitement de manière électronique et automatique⁽²⁾.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cela ne sera une obligation qu'au 1^{er} janvier 2020 pour les relations <i>business to government</i>. • Bien que les entreprises et les pouvoirs publics soient convaincus de son utilité, la facturation électronique structurée entre l'État fédéral et les entreprises et pour les entreprises entre elles se concrétise lentement. • Glissement notable de la facturation entièrement numérique vers la facturation par courriel sur fichier PDF⁽³⁾. L'objectif européen de 50 % d'ici à 2020 ne sera pas atteint de la sorte. Dans son rapport de mesure 2018, l'ASA indique que l'objectif est déjà atteint depuis 2015, mais elle inclut les factures en format PDF envoyées par courriel ce qui ne correspond pas à la définition. • Les pouvoirs publics fédéraux prennent du retard. En 2018, un peu plus de 1 % des factures sont établies de manière totalement électronique. • Sans cadre réglementaire, les SPF doutent qu'ils traitent les factures d'une manière totalement uniforme. • Le budget de l'ASA ne prévoit pas de moyens destinés à la promotion de la facturation électronique (à la DGTD, les moyens prévus dans ce cadre ont une autre finalité). • En raison de coûts élevés sur le plan informatique et d'un manque de clarté concernant la structure de coûts différente et le retour sur investissement, les PME n'optent pas pour la facturation électronique. L'arrêté royal du 2 décembre 2015 prévoit toutefois une déduction majorée pour les investissements numériques, tels que les systèmes de facturation électronique.
<p>6. Simplification en matière de marchés publics (Télémarc inclus)</p>	<p>Application du principe <i>Once Only</i> lors de l'attribution des marchés publics :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les soumissionnaires à des marchés publics des autorités fédérales ne doivent plus présenter les attestations requises. • En conséquence, tous les pouvoirs adjudicateurs ont été obligés d'adhérer à Télémarc pour le 1^{er} mai 2018 afin de vérifier les attestations. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les groupements d'intérêts se plaignent que trop de services adjudicateurs n'utilisent toujours pas Télémarc, en dépit de l'obligation. • Malgré cette obligation au 1^{er} mai 2018, on ne constate pas de pic d'adhésion à Télémarc (seulement 20 à 30 par mois) (fin décembre 2018, seuls 1.453 services adjudicateurs y ont adhéré sur un total estimé de 13.000).
<p>7. Simplification et centralisation de la gestion des documents d'identité étrangers</p>	<p>Ce thème, qui relève en réalité de la ligne de force 2, est devenu une ligne de force distincte, parce que les discussions à ce sujet minaient le débat sur la modernisation.</p>	<p>Il ne s'agit pas d'une priorité politique et aucune décision n'a encore été prise sur l'entité qui gérerait le projet. Les ministres de la Justice et de l'Intérieur n'ont pas donné de mandat (ni de moyens) à l'ASA pour assurer la concertation et la coordination.</p>

Ligne de force	Objectif	Réalisation et problèmes
8. AIR <i>Loi du 15 décembre 2013</i>	Avec la nouvelle analyse d'impact de la réglementation (AIR), l'ASA met en œuvre, depuis le 1 ^{er} janvier 2014, sa mission qui consiste à promouvoir et coordonner des initiatives d'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la réglementation. Bien que la ligne de force concernant l'amélioration de la qualité de la législation ait été formulée de manière plus large au départ, l'accent a surtout été mis finalement sur l'objectif « des AIR moins nombreuses mais de meilleure qualité ».	La cellule stratégique du secrétaire d'État n'a pas soumis d'étude d'évaluation au conseil des ministres, et l'étude n'a donc pas été exploitée. Les AIR manquent de soutien au sein du gouvernement fédéral, ce qui a pour effet de les réduire à une simple formalité. Les propositions d'amélioration que l'ASA a présentées au conseil des ministres au sujet de la réforme des AIR sont toujours à l'examen.
9. Approche sectorielle au lieu de simplification par domaine politique	Cet objectif vise les secteurs économiques de la construction et de l'horeca.	L'ASA a dû constater que cette approche sectorielle ne fonctionne pas. Les réalisations se font attendre parce que le ministre compétent et le SPF continuent à prendre eux-mêmes des initiatives et que la concertation (préalable) menée par les membres des fédérations sectorielles en comité de pilotage n'aboutit pas à des résultats.
10. Lancement d'un laboratoire d'innovation horizontal	Libérer et renforcer le potentiel d'idées inexploitées chez les fonctionnaires pour améliorer le service et simplifier les processus et les procédures.	Le laboratoire d'innovation a été mis sur pied et les objectifs sont définis en fonction d'un trajet triennal. Étant donné l'absence de résultats concrets en termes de simplification, le détachement d'un agent de l'ASA a pris fin.

⁽¹⁾ Ainsi, la BCE met des données à disposition (via les services web Public Search) à condition de signer une licence et de payer 75.000 euros (voir aussi Cour des comptes, *Banque-Carrefour des entreprises (BCE)*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, septembre 2015, p. 52, www.courdescomptes.be). Des frais sont facturés pour la réutilisation de données et, pour des raisons commerciales, des données ne sont pas mises à disposition au format ouvert.

⁽²⁾ Dans ce cadre, une facture au format PDF n'est pas considérée comme une facture électronique, vu qu'elle n'est numérisée que pour l'émetteur et que le traitement par le destinataire reste lourd. L'envoi d'une facture électronique vers une boîte aux lettres électronique rend plus difficile d'en garantir l'intégrité et l'authenticité.

⁽³⁾ Cela s'explique par le fait que les documents au format PDF sont beaucoup plus faciles à échanger et que peu de moyens ont été investis pour sensibiliser le public aux plus grands avantages que présente la facturation électronique structurée (voir Chambre, 30 avril 2019, ORVA 54.185, *Réponse du ministre de l'Agenda numérique, chargée de la Simplification administrative du 12 avril 2019 à la question n° 1.407 de la députée C. Cassart-Mailleux du 4 février 2019*, p. 581, www.lachambre.be).

3.3.2 Problèmes

La Cour des comptes constate que les résultats visés dans le cadre de ces dix lignes de force n'ont pas été atteints, sauf la ligne de force 2 (Modernisation et informatisation de l'état civil). Dans certains cas, il est impossible de mettre en œuvre la ligne de force et la réglementation en l'absence des arrêtés royaux nécessaires (lignes de force 4 et 5). Peut-être n'a-t-on pas examiné suffisamment sur le terrain quels étaient les besoins du point de vue de l'exécution auprès des SPF et services concernés. En outre, il n'y avait parfois pas de volonté d'adopter les mesures nécessaires. À court terme, les pouvoirs publics n'ont aucun bénéfice à retirer de la mise en œuvre de la réglementation (contrairement aux citoyens et aux entreprises). En effet, la réglementation concernée augmente la charge de travail et les frais de gestion pour les administrations sans offrir de contrepartie, surtout lorsque le budget nécessaire n'est pas accordé. Bien que les obligations soient imposées par la réglementation, elles ne sont pas contraignantes (pas d'amendes ou de sanctions en cas de non-respect) et leur intégration dans un plan d'action n'y change rien. Un citoyen ou une entreprise peut certes déposer une plainte auprès du point de contact Kafka (lignes de force 1 et 6), mais cela n'arrive encore que rarement à l'heure actuelle.

La réussite de certaines lignes de force dépend en partie des moyens budgétaires et du coût qui est demandé aux groupes cibles pour l'utilisation des applications prévues. Si le budget est trop limité ou disponible trop tard, les projets de simplification sont freinés. Si un paiement est parfois demandé au groupe cible (citoyen ou entreprise) pour un certain service, cela constitue un seuil (supplémentaire) pour l'utilisation de l'application. Ainsi, l'accord de gouvernement avait déjà plaidé pour la consultation du Registre national soit offerte gratuitement, mais ce n'est pas encore réalisé. L'ASA prône elle aussi cette gratuité.

L'ASA a créé des rubriques d'explication distinctes sur son site web pour la plupart des lignes de force (1, 2, 5, 6 et 8). Elle organise des séances d'information et assure la promotion, souvent en collaboration avec la DGTD (pour les lignes de force 1, 4, 5 et 6). Cela n'a pas l'effet souhaité pour une ligne de force en particulier (5, facturation électronique). De nombreuses organisations ne savent pas clairement s'il s'agit d'une obligation, quand l'introduction obligatoire prendra cours pour les diverses administrations, ni ce qu'elles peuvent attendre de leurs fournisseurs de logiciels¹⁰⁴. Tous les efforts en matière de communication doivent être réalisés en concertation avec tous les partenaires concernés de la structure de gestion. Plusieurs acteurs sont concernés : le service de la communication externe du SPF Chancellerie (plan de communication global et intégré pour tous les groupes cibles (B2B, B2G et B2C) comprenant des brochures, des présentations, un site web, des lettres d'informations, etc.), la DGTD (communication structurée orientée vers le secteur informatique et les professionnels des statistiques) et l'ASA (stimulation et promotion). Aucun budget n'est prévu à cet effet à l'ASA.

La Cour des comptes avait déjà indiqué dans son 175^e Cahier qu'une collaboration plus étroite avec l'ASA du SPF Chancellerie peut faire en sorte que les fournisseurs de biens et de services reçoivent le même message de tous les départements¹⁰⁵. En réponse à cette

¹⁰⁴ Beltug, *Points d'attention relatifs à l'e-facturation aux services publics*, 11 décembre 2015, www.beltug.be (Beltug est la plus grande association de responsables ICT d'entreprises et de services publics en Belgique).

¹⁰⁵ Cour des comptes, *175^e Cahier*, Volume I, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2018, p. 130, www.courdescomptes.be.

recommandation, la ministre du Budget a souligné que le projet (*e-invoicing* en l'occurrence) prévoit une concertation avec l'ASA. En revanche, elle n'a pas précisé la manière dont cette mission est concrétisée, ni si ce message a aussi été transmis aux départements. Selon l'ASA, le plan de communication élaboré n'est pas encore obligatoire et un budget n'est certainement pas prévu pour sa mise en œuvre.

3.3.3 Rôle de la DGTD du SPF Bosa

La DGTD joue un rôle dans sept des dix lignes de force du quatrième plan d'action fédéral 2015-2019 (voir tableau ci-dessous). Elle estime que la collaboration se déroule bien avec l'ASA dans ce domaine.

Tableau 7 – Tâches de la DGTD dans le cadre des lignes de force du plan d'action fédéral de simplification administrative 2015-2019

Ligne de force	Tâche de la DGTD
1. Principe Only Once	En tant qu'intégrateur de services, la DGTD veille à la mise à disposition des données (formulaires web) et encourage l'utilisation des sources authentiques (<i>Federal Service Bus</i>). L'ASA collabore étroitement avec les intégrateurs de services (DGTD et BCSS).
2. Modernisation et informatisation de l'état civil	Contrat-cadre du SPF Bosa en matière de signature électronique.
3. Programme BCE+	En tant qu'intégrateur de services, la DGTD gère l'accès aux données de la BCE (l'échange d'informations, mais aussi l'octroi d'autorisations). Le SPF Bosa dirige le projet e-Dépôt, mais il a été convenu que le SPF Économie en reprenne la gestion à l'entrée en vigueur de BCE+.
4. <i>Open data</i> et réutilisation des données publiques	Une Task Force commune, composée du SPF Bosa (DGTD) et de l'ASA, a été créée afin de mettre en œuvre la stratégie fédérale <i>Open data</i> . L'ASA et La DGTD se répartissent les tâches (le volet juridique principalement pour l'ASA et le volet technique essentiellement pour la DGTD (mise à disposition et support de la plate-forme <i>Open data</i>) : inventaire des sources de données et mise à disposition sur https://data.gov.be , promotion, rassemblement des questions posées, etc. Grâce à une coopération intensive entre l'intégrateur de services fédéral (DGTD) et ses homologues des entités fédérées, les citoyens et les entreprises peuvent retrouver des informations publiques réutilisables et qui ne sont pas à caractère personnel émanant tant des autorités fédérales que des administrations régionale et locales.

Ligne de force	Tâche de la DGTD
5. Stimulation et promotion de la facturation électronique	<p>La DGTD assure le soutien technique⁽¹⁾ :</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 2014, la DGTD a créé la plate-forme Mercurius, qui reçoit et envoie des factures électroniques de 130 organismes publics fédéraux, flamands et bruxellois et qui garantit une interface unique pour toute la facturation du secteur privé au secteur public (une seule plate-forme et une seule norme⁽²⁾ pour les administrations fédérales, flamandes et bruxelloises). Le site web de la plate-forme Mercurius⁽³⁾ permet de vérifier si des factures électroniques ont bien été reçues par les pouvoirs publics et dans quelle mesure elles ont déjà été traitées. À l'heure actuelle, 18.876 fournisseurs utilisent cette plate-forme et 396.452 documents ont déjà été traités. • De plus, grâce à son harmonisation avec le modèle d'échange universel Peppol⁽⁴⁾ (mise à jour de 2016), cette interface peut aussi être utilisée pour toutes les factures entre les entreprises privées. • La DGTD fournit les bases de la facturation électronique, en assure le support, veille à l'échange des informations et octroie des autorisations. • La DGTD assure une communication structurée qui se concentre surtout sur le secteur informatique, afin que ce secteur exploite pleinement les nouvelles possibilités offertes par cette évolution. <p>À l'heure actuelle, 346 pouvoirs adjudicateurs (78 fédéraux, 75 bruxellois et 193 flamands) sont en mesure de recevoir et de traiter des factures électroniques à l'aide des solutions Peppol et Mercurius.</p>
6. Simplification des marchés publics (Télémarc inclus)	<p>Télémarc est une application basée sur les nouveaux services informatiques de la DGTD, qui simplifie l'échange de données entre les sources authentiques et les utilisateurs. La DGTD traite les questions techniques (<i>service desk</i>).</p>
10. Lancement d'un laboratoire d'innovation horizontal	<p>Le financement du fonctionnement journalier, du soutien logistique et des autres projets a été pris en charge par la DG R&D du SPF Bosa. L'ASA a soutenu ce projet en collaborant au niveau du fond et sur les plans logistique et financier, à savoir en détachant l'un de ses collaborateurs au SPF Bosa et en mettant à disposition un budget de 50.000 euros sous la forme d'une intervention unique dans les frais de lancement du laboratoire d'innovation. Vu l'absence de résultats concrets en termes de simplification, le détachement de l'agent de l'ASA a pris fin. De cette manière, la collaboration systématique avec le SPF Bosa s'est aussi terminée.</p>

⁽¹⁾ Note de politique Agenda numérique 11, facturation électronique (*e-invoicing*).

⁽²⁾ Norme européenne EN 16931-1. D'après la DGTD, aucun pouvoir adjudicateur ne satisfait actuellement à la norme européenne. Il est prévu d'apporter des modifications à Mercurius à cet effet.

⁽³⁾ SPF Bosa, *Plate-forme Mercurius*, <https://digital.belgium.be/e-invoicing>.

⁽⁴⁾ *Pan-European Public Procurement Online*. La DGTD fait office d'autorité Peppol en Belgique depuis mars 2016 et a enregistré dans Peppol tous les pouvoirs adjudicateurs fédéraux comme destinataires potentiels de factures électroniques.

Source : *Cour des comptes*

3.3.4 Chevauchement et harmonisation avec d'autres plans

Le quatrième plan d'action fédéral 2015-2019 a été intégré et publié dans la note de politique générale 2017 du secrétaire d'État chargé de la simplification administrative¹⁰⁶. Bien que le plan d'action vise à piloter la politique pour la législature complète (2015-2019), cette

¹⁰⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 19 octobre 2017, DOC 54 2708/017, *Note de politique générale Asile et Migration, Simplification administrative*, p. 43 et suiv., www.lachambre.be.

publication tardive complique aussi son harmonisation avec d'autres plans. En effet, outre le plan d'action horizontal, il existe encore d'autres plans et documents stratégiques qui ont une incidence en matière de simplification administrative. Les actions de simplification à réaliser par les SPF figurent aussi dans d'autres documents, tels que les objectifs transversaux de simplification administrative repris dans les contrats d'administration et les plans d'action correspondants (voir chapitre 4) ou d'autres initiatives des SPF en matière de simplification. Cependant, il n'existe aucun lien direct entre le plan d'action fédéral et les objectifs transversaux de simplification qui doivent être traduits dans les contrats d'administration des SPF.

Plusieurs lignes de force du quatrième plan d'action sont aussi reprises dans d'autres plans relevant des domaines politiques. Par exemple, la ligne de force 2 Modernisation et informatisation de l'état civil figure dans le programme de réforme Redesign¹⁰⁷. Les lignes de force 1, 4 et 5, qui accordent une grande importance à la numérisation sont aussi intégrées au programme Redesign d'une manière ou d'une autre (trajet 8¹⁰⁸). Presque toutes les lignes de force (1, 3, 4, 5, 6, 8 et 10) sont également évoquées dans le plan de simplification administrative pour les PME. Dans le cadre de ce plan, l'ASA était chargée du suivi bisannuel à partir des informations fournies par les services publics et les cellules stratégiques¹⁰⁹. Les lignes de force 3, 5, 6, 8 et 9 se retrouvent aussi dans le plan fédéral pour les PME¹¹⁰. Ce chevauchement complique le suivi des actions et le rapportage à leur sujet.

3.3.5 Rapportage

Les rapports que les SPF rédigent à l'intention de l'ASA dans le cadre du quatrième plan d'action fédéral 2015-2019 concernent pour la plupart l'application du principe Only Once (formulaires, réglementation et plan d'action). En effet, les SPF sont tenus par la loi de faire rapport à ce sujet à l'ASA (article 8 de la loi Only Once). Pourtant, en dépit de cette obligation, la plupart des SPF ne font pas rapport (systématiquement) à l'ASA. Néanmoins, via le coordinateur Only Once, les SPF mettent à disposition les informations demandées par l'ASA en vue du rapport au conseil des ministres. En ce qui concerne la facturation électronique (*e-invoicing*), le rapportage s'effectue par le biais des données disponibles dans Fedcom et à l'intention du SPF Bosa.

3.4 Coordination, suivi et évaluation par l'ASA

L'ASA déclare disposer de suffisamment d'informations pour permettre un suivi précis des dix lignes de force, uniquement pour le quatrième plan d'action en cours. Pour les deuxième et troisième plans d'action, l'ASA n'a pas disposé d'informations suffisantes pour suivre la mise en œuvre.

Ainsi, aucun plan d'action n'a fait l'objet d'une évaluation documentée.

¹⁰⁷ Trajet 4 du programme de réforme Redesign, sous-projet 3.

¹⁰⁸ Trajet 8 du Redesign : Transformation numérique du gouvernement.

¹⁰⁹ Ministre des Classes moyennes, *Plan de simplification administrative pour les PME*, note au conseil des ministres, Bruxelles, 22 juin 2017.

¹¹⁰ Ministre des Classes moyennes, *Plan fédéral pour les PME*, note au conseil des ministres, Bruxelles, 20 février 2015.

L'ASA tente de remplir son rôle de coordination aussi bien en proposant elle-même des projets qu'en suivant des projets concrets et en faisant rapport à leur sujet. Selon l'ASA, elle est souvent à la base des projets, procède à leur lancement et assure leur coordination, mais ne dispose pas d'une capacité suffisante pour continuer à accompagner et à suivre ces projets après leur lancement. Ils sont ensuite cédés au « propriétaire » dans le domaine politique concerné (le SPF).

Un soutien politique est nécessaire pour garantir le fonctionnement correct du plan au travers des domaines politiques. L'ASA déplore l'abandon du suivi périodique centralisé des actions de simplification par une Task Force mixte regroupant le politique et les administrations, comme cela était prévu dans l'accord de gouvernement et se déroulait lors des premiers plans d'action. Un suivi à ce niveau semble indispensable pour assurer la mise en œuvre du plan.

Comme indiqué ci-dessus, le quatrième plan d'action « horizontal » a abandonné l'approche intégrale, ce qui a eu pour effet de compliquer la coordination et le suivi par l'ASA de la mise en œuvre des actions, compte tenu des nombreux projets de simplification différents des SPF. Parmi les dix lignes de force, il y en a cinq qui concernent plusieurs SPF. L'ASA veille à la coordination et à la collaboration et contribue ainsi à la réalisation des actions suivantes :

- Pour l'objectif Only Once (ligne de force 1), la bonne collaboration de l'ASA avec les intégrateurs de services (SPF Bosa et BCSS) permet de mettre des données à disposition (formulaires web) et d'augmenter l'utilisation des sources authentiques.
- Pour l'objectif Modernisation et informatisation de l'état civil (ligne de force 2), l'ASA assure la coordination entre le SPF Intérieur et le SPF Justice en vertu d'un protocole de collaboration.
- Une Task Force commune, composée de la DGTD (SPF Bosa) et de l'ASA, veille à la mise en œuvre de la stratégie fédérale *Open data* (ligne de force 4).
- Pour l'objectif Stimulation et promotion de la facturation électronique (ligne de force 5), l'ASA préside la structure de gestion spécifique dans laquelle tous les partenaires concernés sont représentés, à savoir le forum e-invoicing belge. L'ASA coordonne les projets horizontaux (par l'intermédiaire d'un gestionnaire de programme externe à temps partiel), vérifie les possibilités d'optimiser l'efficacité de l'approbation des factures électroniques au sein des services publics et se charge d'un programme de monitoring pour le conseil des ministres. L'ASA prévoit les moyens nécessaires à cet effet dans son budget.
- Pour l'objectif Évaluation et éventuelle adaptation du programme de meilleure réglementation (ligne de force 8), l'ASA assure de facto la coordination du CAI.

3.5 Conclusion partielle

3.5.1 Politique fédérale de simplification administrative

La politique de simplification administrative a évolué au cours des dernières décennies en matière de groupes cibles et d'orientations, mais la logique politique sous-jacente est restée relativement stable au cours des quinze dernières années.

L'utilisation d'une définition cohérente de la simplification administrative et l'harmonisation font toutefois défaut dans le cadre politique stratifié dont les objectifs sont éparpillés entre

les accords de gouvernement, les notes de politique générale, les plans d'action fédéraux et les objectifs transversaux. Une certaine incohérence apparaît aussi dans la fixation de normes quantitatives différentes de réduction des charges administratives (de 25 % à 30 %), qui ne sont ni étayées ni réalistes.

D'autres initiatives et plans stratégiques qui touchent à la politique de simplification administrative ne sont pas suffisamment mis en concordance avec elle, de sorte que le cadre politique manque de cohérence.

Ces lacunes entravent la coordination, le suivi et l'évaluation de la politique et finalement aussi son efficacité.

3.5.2 Plans d'action fédéraux

Le plan d'action faisant office d'instrument stratégique pour piloter et mettre en œuvre la politique de simplification administrative au travers des différents domaines politiques a évolué au fil du temps. L'instrument stratégique n'est pas suffisamment développé sur le plan méthodologique : les points d'action ne sont pas formulés de manière mesurable et ne sont pas associés à des échéances et à des indicateurs, de sorte qu'on ne sait pas clairement ce qu'on attend de qui et pour quand. Il ne garantit donc aucune continuité et n'est pas non plus ancré dans la réglementation.

Le rapportage concernant la mise en œuvre et les résultats des lignes de force du plan d'action fédéral dans ses versions successives et les actions de simplification des SPF est incomplet et dispersé.

Vu que la communication des SPF à l'intention de l'ASA concernant la réalisation de leurs propres actions présente des manquements, le rapportage global de l'ASA au sujet de l'exécution des plans d'action fédéraux est aussi demeuré limité au fil du temps.

3.5.3 Quatrième plan d'action fédéral

Le quatrième plan d'action fédéral 2015-2019 présente les lignes de force à aborder en priorité. Il est toutefois insuffisamment étayé : en ce qui concerne le choix des lignes de force et des secteurs, aucune précision n'est donnée sur les risques sous-jacents, l'incidence potentielle ou les coûts et bénéfices.

Les moyens nécessaires à la mise en œuvre du plan d'action ne sont pas connus, ni pour le plan d'action dans son ensemble ni pour des parties importantes de celui-ci.

La Cour des comptes a constaté une série de lacunes qui révèlent que le plan d'action est trop faible pour réaliser ses ambitions. Pour plusieurs lignes de force, ni la législation de base ni leur mention répétée dans le plan d'action de simplification administrative ou dans d'autres plans d'action ne suffisent jusqu'à présent pour atteindre les résultats visés. Le degré de réalisation des lignes de force est limité et la mise en œuvre est lente. Certains projets sont à l'arrêt ou accusent du retard. Pour certaines lignes de force, la mise en œuvre n'a même pas encore démarré. Cette situation s'explique par l'absence des décisions politiques nécessaires, le manque de moyens attribués ou leur attribution tardive, la répartition des responsabilités entre de trop nombreux acteurs ainsi que l'absence de caractère contraignant.

3.5.4 Coordination, suivi et évaluation par l'ASA

En raison du manque d'informations sur les différents plans d'action et projets de simplification, de la capacité insuffisante pour continuer à accompagner et à suivre elle-même les projets ainsi que de l'abandon du suivi périodique centralisé des actions de simplification par une Task Force mixte regroupant des acteurs politiques et les administrations, l'ASA n'est pas en mesure de remplir correctement son rôle de coordination et d'évaluation. Ainsi, aucun plan d'action n'a fait l'objet d'une évaluation documentée. L'ASA essaie toutefois de jouer son rôle au mieux dans le cadre d'une série de lignes de force du quatrième plan d'action fédéral.

Chapitre 4

Politique de simplification administrative menée par les SPF

La politique fédérale de simplification administrative relève de la responsabilité partagée de tous les SPF. L'ASA assure l'impulsion initiale et la coordination, mais les SPF doivent être disposés à collaborer et à engager leur propre capacité, tant pour réaliser les projets et impulsions politiques horizontaux que pour prendre des initiatives dans leur propre domaine politique. Idéalement, chaque service public doit avoir le réflexe de considérer la simplification administrative comme faisant partie intégrante de la bonne gouvernance. De nombreux projets de simplification administrative sont en effet réalisés au sein des SPF et par eux. En effet, ils disposent de l'expertise nécessaire dans le domaine politique et sont familiarisés avec le contexte spécifique de leur propre administration.

La Cour des comptes a mené une enquête écrite auprès des SPF. Elle transcrit ci-après dans les grandes lignes la capacité et la pratique politique des SPF en matière de simplification administrative dans le contexte du cadre politique commun ainsi que des défis et des besoins perçus.

4.1 Organisation des projets de simplification administrative et moyens consacrés à ces projets par les SPF

Les services chargés du développement et de la mise en œuvre des projets de simplification administrative au sein des SPF et la présence d'une entité de coordination de la politique de simplification administrative varient d'un SPF à l'autre. Le service de coordination est généralement un service de gestion stratégique dépendant du président (SPF Justice, SPF Finances et SPF Affaires étrangères) et le service d'encadrement informatique joue parfois un rôle en tant que point de contact de première ligne pour les projets comprenant une composante numérique. Quelques SPF (Emploi, Intérieur) renvoient à un point de contact spécifique SPF-ASA ou à un coordinateur de la simplification administrative au sein d'un service d'encadrement. D'autres SPF (Mobilité, Sécurité sociale, Santé publique) n'ont pas désigné d'entité de coordination pour des raisons diverses : un manque de moyens ou la conviction que la simplification administrative est un objectif et une tâche qui appartiennent à tous les services et doivent faire l'objet d'une attention au sein de chaque projet. Quelques SPF qui possèdent un service de coordination partagent également cette vision et estiment que l'exécution de projets relève de la responsabilité des services ou propriétaires de processus spécifiques. Les SPF renvoient à plusieurs reprises à l'interaction entre plusieurs services, parmi lesquels souvent ceux chargés de la gestion de projets ou de la numérisation (service informatique). L'approche peut d'ailleurs aussi varier d'un service à l'autre au sein d'un même SPF (par exemple, au SPF Économie, les propriétaires de processus

sont chargés des projets de simplification administrative, mais Statbel travaille avec des groupes de projet en matière de simplification administrative et le directeur général de ce service assure le suivi et la coordination).

Le fait que les SPF appréhendent le thème de la simplification administrative de différentes manières a pour conséquence qu'ils adoptent également une approche organisationnelle différente. La simplification administrative fait souvent partie d'un programme ou d'un objectif stratégique plus large. Les trois composantes de la simplification administrative (simplification des processus, amélioration de la réglementation, numérisation) sont donc souvent enchevêtrées dans les projets. Ainsi, le SPF Finances s'efforce de proposer davantage de services numériques au sein d'une organisation plus efficiente. Le projet Digilex (adaptation de la législation) fait partie de Digifin (numérisation du SPF et application de nouvelles technologies pour une meilleure prestation de services). Les différences au niveau de la taille du SPF, de la maturité du développement de l'organisation et de l'ampleur ou de la portée des services proposés (nombre de formulaires, nombre d'applications informatiques, taille du groupe cible, etc.) influencent aussi la manière dont la simplification administrative est intégrée dans l'organisation. Inversement, l'intégration organisationnelle et le cadre des objectifs d'un SPF ont une incidence sur la portée de la simplification administrative dans les projets concrets.

Le budget de la plupart des SPF ne contient pas d'allocation de base spécifique pour la simplification administrative. Certains renvoient à une allocation de base dont la portée est plus étendue, mais les coûts liés à la simplification administrative sont généralement inclus dans les moyens de fonctionnement ordinaires. Cela signifie que les SPF n'ont pas de vue sur les dépenses totales relatives à la simplification administrative et qu'il n'y a pas non plus de vue sur le budget total consacré par le pouvoir fédéral à cette matière. L'absence de cette vision globale peut être liée avec l'ancrage du thème au sein de la structure organique et dans le contenu, mais aussi avec l'absence d'un cadre politique global cohérent qui serait transposé de manière rationalisée à l'échelon des SPF.

4.2 Objectifs de simplification administrative transversaux et spécifiques aux SPF

Objectifs transversaux

Les contrats d'administration trisannuels conclus entre les SPF et les ministres ou secrétaires d'État de tutelle contiennent des accords visant à mettre en œuvre l'accord de gouvernement et les objectifs stratégiques. Pour améliorer en particulier le fonctionnement interne et la gestion des SPF, le collège des présidents a formulé en 2014 des objectifs « transversaux » communs et des indicateurs liés à ceux-ci pour sept domaines, parmi lesquels la simplification administrative¹¹¹. Le cadre politique relatif à ce thème s'est ainsi élargi (outre l'accord de gouvernement, les notes de politique générale et le plan d'action fédéral).

¹¹¹ Arrêté royal du 4 avril 2014. Les autres objectifs communs dans le cadre des contrats d'administration 2016-2018 sont l'amélioration de l'efficacité et la réduction des coûts, l'amélioration de l'orientation client ou de la relation avec l'utilisateur/le citoyen, le développement durable, la promotion de l'égalité des chances, la promotion du bien-être et de la culture organisationnelle, l'amélioration du contrôle interne, l'amélioration de l'audit interne et la collaboration interservices.

La Cour des comptes constate plusieurs problèmes dans ce domaine. Ainsi, la formulation standard proposée des objectifs transversaux en matière de simplification administrative n'est pas mise directement en relation avec le plan d'action fédéral de simplification administrative. En outre, l'ASA n'a pas été associée à l'élaboration des objectifs transversaux de simplification administrative, elle n'a pas rendu d'avis et elle ne dispose pas des informations nécessaires pour en suivre la mise en œuvre et évaluer celle-ci. Le SPF Bosa n'assure pas non plus de suivi : sa tâche se limite à une évaluation méthodologique trisannuelle des contrats d'administration. Cette approche a pour effet qu'il n'existe pas de pilotage ni de suivi centraux des objectifs transversaux en matière de simplification administrative. Chaque SPF assure ces tâches pour ce qui le concerne par la traduction des contrats d'administration dans les plans annuels successifs. Leur rapportage s'inscrit dans la relation bilatérale avec le ministre de tutelle. Ainsi, il n'existe pas d'aperçu ni de connaissance des résultats de la partie transversale de la politique de simplification administrative. Des occasions de promotion et de partage des bonnes pratiques ne sont donc pas exploitées.

De nombreuses initiatives politiques spécifiques sont également prises dans les domaines politiques qui se rapportent aux engagements pris dans l'accord de gouvernement. Un examen attentif de l'accord de gouvernement révèle que nombre de mesures qui y sont inscrites concernent la simplification administrative (au sens large). Les contrats d'administration contiennent aussi, outre les objectifs transversaux en matière de simplification administrative, des actions qui ne sont pas qualifiées comme relevant de la simplification administrative, mais qui ont trait par exemple à l'amélioration de la réglementation ou à l'échange d'informations numériques (e-gouvernement). Ces initiatives et d'autres en matière de simplification administrative peuvent être intégrées dans des plans spécifiques, tels que le plan d'action « Agenda numérique », le plan d'action « e-Santé », et le plan PME, mais aussi le plan de simplification de l'impôt des sociétés, le plan de modernisation de la Justice, etc.

La Cour des comptes constate également que les objectifs transversaux concernent essentiellement des engagements de moyen et non des engagements de résultat. La référence à l'accord de gouvernement inclut à nouveau l'objectif quantitatif non étayé explicitement et peu réaliste d'une diminution des charges administratives de 30 %. La plupart des SPF ne disposent pas de données pour utiliser les indicateurs fixés (voir tableau 8 ci-après) et, lorsque des données sont disponibles, les faibles résultats indiquent que la réalisation de l'objectif demeure très limitée.

Tableau 8 – Objectifs transversaux de simplification administrative dans les contrats d'administration 2016-2018

Formulation standard	Indicateur	Résultats de l'enquête auprès des SPF
1. Dans le domaine de l'estimation des besoins et du calcul de l'impact , le SPF s'engage à répertorier les effets des nouvelles réglementations ou des réglementations planifiées à l'aide d'une analyse d'impact anticipée.	<ul style="list-style-type: none"> nombre de nouvelles réglementations pour lesquelles une analyse d'impact préalable a été réalisée 	<ul style="list-style-type: none"> 8 des 9 SPF interrogés n'ont pas d'information sur cet objectif, qui n'est pas mesuré. Le SPF Mobilité fait état de 3 AIR, ce qui est peu.

Formulation standard	Indicateur	Résultats de l'enquête auprès des SPF
2. En matière de simplification administrative , le SPF s'engage à limiter pour la fin du contrat d'administration, les charges administratives imposées aux citoyens, entreprises et associations et à contribuer à l'objectif de réduction de 30 % fixé par le gouvernement (= objectif fixé dans l'accord de gouvernement).	<ul style="list-style-type: none"> réalisation d'une mesure de référence⁽¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 6 SPF n'ont pas effectué de mesure de référence, 3 SPF signalent l'avoir fait (Économie, Affaires étrangères et Emploi).
	<ul style="list-style-type: none"> KPI Only Once : ratio nombre d'actions réalisées par rapport au nombre d'actions préconisées 	<ul style="list-style-type: none"> 3 SPF n'ont pas d'information sur cet objectif (SPF Sécurité sociale⁽²⁾, SPF Santé publique et SPF Justice) et les autres possèdent un ratio Only Once allant de 75 % à 100 %. Le SPF Intérieur n'a pas indiqué de pourcentage.
3. Dans le domaine de l' e-gouvernement et de la numérisation des processus , le SPF s'engage à contribuer activement à la numérisation de la prestation de services et à la réduction des flux papier (« <i>paperless administration</i> »)	<ul style="list-style-type: none"> nombre de services externes proposés via des canaux numériques 	<ul style="list-style-type: none"> 3 SPF n'ont pas d'information sur cet objectif (SPF Sécurité sociale, Mobilité et Justice). Le SPF Emploi ne le déterminera correctement qu'en 2019. D'autres SPF donnent quelques exemples (SPF Affaires étrangères entre 5 et 10 et SPF Santé publique une trentaine).
	<ul style="list-style-type: none"> nombre de banques de données ou sources de données ouvertes via un intégrateur de services par rapport au nombre total 	<ul style="list-style-type: none"> 4 SPF n'ont pas d'information disponible (SPF Justice, Sécurité sociale, Santé publique et Économie). Les autres SPF énumèrent un certain nombre de banques de données, mais seul le SPF Finances indique une proportion, à savoir 6/250.
	<ul style="list-style-type: none"> nombre d'ensembles de données disponibles à des fins de réutilisation 	<ul style="list-style-type: none"> 4 SPF n'ont pas d'information disponible (SPF Justice, Sécurité sociale, Mobilité et Intérieur). D'autres SPF indiquent des chiffres bas (<17) : SPF Santé publique, Emploi et Affaires étrangères. Le SPF Économie indique un nombre élevé et le SPF Finances indique un nombre exact : 75 via les données ouvertes et 218 de manière sécurisée.
	<ul style="list-style-type: none"> pourcentage de factures traitées électroniquement 	<ul style="list-style-type: none"> 5 SPF indiquent 0 % et les 4 autres (SPF Santé publique, Intérieur, Emploi et Économie) 100 %. Cela signifie qu'ils traitent eux-mêmes toutes les factures de façon électronique (à l'aide d'un logiciel pour opérer la conversion entre le papier et le format PDF), mais ce n'est pas ce que vise la facturation électronique.

⁽¹⁾ Dans le cadre des objectifs transversaux des SPF, l'ASA prévoyait de réaliser une mesure de référence à l'aide du modèle de mesure Kafka (MCS). Cette mesure s'est avérée irréalisable dans la pratique.

⁽²⁾ Le SPF Sécurité sociale ne complète aucun indicateur, car il utilise un autre système de suivi.

Quatre SPF ont répondu être d'accord et quatre autres pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle l'objectif transversal est un instrument « réalisable » (un SPF a répondu qu'il n'avait pas d'avis). Il est difficile de suivre les objectifs transversaux. L'indicateur est parfois dépassé (l'utilité d'une mesure de référence est remise en cause entre-temps), trop complexe (les SPF soulignent par exemple la grande complexité de la formule de calcul pour mesurer les progrès réalisés dans l'application du principe Only Once (voir cadre 2)) ou est encore prématuré (tous les SPF n'ont pas encore réalisé entièrement la facturation électronique). Il est toutefois curieux de constater que huit des neuf SPF n'ont pas de vue sur les AIR, alors qu'il s'agit là d'une obligation.

Cadre 2 – KPI pour les progrès réalisés dans l'application du principe Only Once

Le KPI Only Once indique les progrès réalisés dans l'application de ce principe par rapport à l'année de référence 2014 :

$$KPI_j = 50 \frac{\sum a_j \times b_j \times c_j}{\sum a_0 \times b_0 \times c_0} + 50 \frac{d_j}{d_0}$$

Où :

a_j =	nombre de données redemandées (année j)
b_j =	nombre de personnes interrogées (année j)
c_j =	fréquence au cours de l'année (année j)
a_0 =	nombre de données redemandées au cours de l'année de référence 2014
b_0 =	nombre de personnes interrogées au cours de l'année de référence 2014
c_0 =	fréquence au cours de l'année de référence 2014
d_j =	nombre de données authentiques rendues disponibles via l'intégrateur de services (année j)
d_0 =	nombre de données authentiques

Malgré cela, six des neuf SPF indiquent que les objectifs transversaux formulés en matière de simplification administrative sont utiles. Un nombre identique estime toutefois que ces objectifs ne sont pas complets et qu'ils reflètent donc une application trop restreinte de la notion de simplification administrative. Ils proposent une autre option qui inscrirait la simplification administrative dans un ensemble plus large de prestation de services et dans des objectifs plus généraux, tels qu'une prestation de services efficiente et une amélioration de l'organisation. Elle pourrait être réalisée dans le cadre de projets qui ne se limitent pas à la simplification administrative : « *La simplification administrative est une opportunité pour réaliser les missions avec moins de moyens, mais aussi pour améliorer la qualité de nos prestations, sous l'angle d'une attitude orientée services, de notre responsabilité sociale et d'un développement durable.* » (SPF Intérieur) [traduction]

Objectifs spécifiques aux SPF

L'appréciation mitigée des objectifs transversaux de simplification administrative se reflète également dans les contrats d'administration. La plupart des SPF ont simplement repris la formulation standard des objectifs transversaux et ne les ont pas transposés. Cependant, cela ne donne qu'une image partielle des objectifs de simplification administrative appliqués par les SPF. En effet, certains SPF reprennent aussi ailleurs dans leur contrat d'administration

des objectifs et des initiatives qui correspondent à la définition de la simplification administrative utilisée par la Cour des comptes dans cet audit : dans le cadre d'objectifs thématiques plus étendus (par exemple, au SPF Sécurité sociale et au SPF Santé publique) ou d'objectifs opérationnels de numérisation ou d'amélioration de la réglementation qui ne sont pas qualifiés en tant que tels d'objectifs de simplification administrative. En outre, certains SPF mentionnent des projets de simplification administrative concrets comme faisant partie des objectifs opérationnels. Il s'agit généralement de projets inscrits dans l'accord de gouvernement ou dans les notes de politique générale. Cette couverture variable de la simplification administrative dans les contrats d'administration n'est pas problématique en soi, mais le concept perd de sa substance à l'échelon fédéral parce que les liens ne sont plus visibles. Ce constat résulte aussi de l'absence de vision et de cohérence du cadre politique fédéral à plusieurs niveaux en matière de simplification administrative et du manque de pilotage centralisé.

Comme pour les objectifs transversaux, l'ASA n'a pas non plus de vue sur le taux de réalisation des autres objectifs de simplification administrative repris dans les contrats d'administration, les documents stratégiques et les plans. En effet, le rapportage des SPF se limite à leur propre organisation, au ministre de tutelle et à la cellule stratégique et porte uniquement sur leurs propres projets ou plans de simplification administrative et sur la mise en œuvre des contrats d'administration (suivi des KPI). Pour les projets importants, le rapportage est effectué, en fonction du contenu et du groupe cible, sur le site internet du SPF, dans son rapport annuel ou via une mise à jour du contrat d'administration. Pour certains projets européens (par exemple, Beleessi¹¹²), un rapportage spécifique est prévu à l'intention de la Commission européenne à la fin du projet.

Outre le contrat d'administration pluriannuel, les SPF utilisent des plans annuels. Tous les SPF interrogés indiquent qu'ils intègrent aussi des objectifs spécifiques de simplification administrative dans leurs plans annuels. Deux SPF ont élaboré leur propre plan de simplification administrative¹¹³ (outre les plans d'action Only Once obligatoires¹¹⁴) et cinq SPF renvoient aussi à d'autres plans reprenant des aspects de simplification administrative.

Deux tiers des SPF signalent que les initiatives de simplification administrative sont liées à une ou plusieurs lignes de force du quatrième plan d'action fédéral. Plusieurs SPF précisent toutefois qu'ils ont aussi ou surtout tenu compte du plan d'action fédéral précédent lors de l'élaboration du contrat d'administration. Cela indique l'impact relatif du quatrième plan d'action fédéral en tant que cadre de référence pour les initiatives spécifiques des SPF en matière de simplification administrative. Cette situation s'explique en partie par l'approbation et la publication tardives de ce plan par rapport à l'élaboration des contrats d'administration et par le caractère horizontal des lignes de force prévues.

D'après les SPF, les projets de simplification administrative sont le plus souvent lancés de leur propre initiative ou dans le cadre de leur propre plan d'action, à la suite d'une décision

¹¹² Le projet Eessi européen (*Electronic Exchange of Social Security Information*) entend réaliser l'échange électronique des données de sécurité sociale au sein de l'UE via un réseau électronique sécurisé européen mettant en relation les institutions de sécurité sociale.

¹¹³ Plan d'action de simplification administrative 2016-2018 du SPF Mobilité (annexé au contrat d'administration) et plan d'action de simplification administrative 2018 du SPF Emploi.

¹¹⁴ À transmettre à l'ASA par les coordinateurs Only Once des SPF.

politique du gouvernement ou d'un membre du gouvernement ou en raison des obligations imposées par la réglementation. Ils font clairement moins référence au plan d'action fédéral, à une demande de l'ASA ou à d'autres acteurs.

La priorité accordée à la simplification administrative varie aussi d'un SPF à l'autre. Dans la pratique, c'est généralement le ministre qui décide finalement de l'exécution des projets de simplification administrative et les SPF ne parviennent pas toujours à réaliser leurs (propres) projets de simplification administrative à plus long terme. Ce manque de planification cohérente a aussi pour conséquence que l'ASA exploite surtout les opportunités politiques pour lancer des projets de simplification administrative.

4.3 Facteurs de réussite et d'échec des projets de simplification administrative

L'ASA a déterminé un certain nombre de facteurs de réussite en matière de simplification administrative, que la Cour a soumis aux SPF en leur demandant d'indiquer ceux qui ont, d'après eux, été déterminants dans les projets de simplification administrative réussis. Ils les ont classés comme suit :

- une approche par étapes ou par phases ;
- la valeur ajoutée pour les partenaires ;
- une approche pluridisciplinaire et coordonnée ;
- une approche *bottom-up* au départ des besoins sur le terrain ;
- un coût raisonnable ;
- la priorité aux aspects fondamentaux et non aux détails.

Les facteurs de réussite et d'échec cités par les SPF eux-mêmes à la lumière de leur expérience pratique concernant les projets de simplification administrative sont repris dans le tableau ci-après.

Tableau 9 – Facteurs de réussite et d'échec des projets de simplification administrative auprès des SPF

Facteurs de réussite	Facteurs d'échec
<ul style="list-style-type: none"> • priorité adéquate accordée dans la planification • analyse préalable des besoins du point de vue de l'utilisateur et en impliquant celui-ci • personnel en suffisance possédant les connaissances requises (par exemple, sur le processus) et suffisamment de temps • bonne collaboration • soutien de la direction • assise au sein de l'organisation • définition claire des étapes et tâches • suivi par une personne de contact ou des coordinateurs au sein de l'organisation • effet démontrable du projet sur le citoyen 	<ul style="list-style-type: none"> • priorités politiques changeantes • connaissances limitées des nouvelles possibilités • retard en raison de l'insuffisance du budget / de l'allocation sous-optimale • qualité limitée de l'expertise externe (par exemple, domaine de connaissance, pertinence des propositions, etc.) • absence d'appropriation des projets • flexibilité insuffisante de l'organisation

Source : Cour des comptes

En ce qui concerne les conditions générales essentielles de leur politique de simplification administrative, la plupart des SPF soulignent un manque de moyens tant au niveau du budget que de la capacité de personnel (par exemple, pour la coordination, la spécialisation informatique). La taille du SPF joue un rôle à cet égard. Les SPF recourent aux moyens mis à la disposition de l'ASA et de la DGTD par le SPF Bosa via les contrats-cadres pour réaliser les projets de simplification administrative. Les problèmes de capacité de personnel sont parfois liés à la priorité insuffisante accordée à la simplification administrative parmi les missions normales des directions et au manque de soutien au sein de l'organisation.

Plusieurs SPF signalent aussi un manque :

- d'économies d'échelle et d'échange de bonnes pratiques via une collaboration entre SPF et avec d'autres administrations ;
- de participation à des projets pilotes de la Commission européenne pour analyser et résoudre certains problèmes techniques ;
- de soutien plus centralisé pour la préparation et la réalisation des projets de simplification administrative, pour la résolution des problèmes techniques et pour l'apprentissage de nouvelles techniques et possibilités (par exemple, la signature numérique, l'envoi recommandé électronique, la politique relative au *cloud*, le respect de la législation RGPD) ;
- d'harmonisation au niveau politique (par exemple, un plan d'e-gouvernement intégré).

Enfin, les SPF soulignent que la simplification administrative doit devenir une philosophie ancrée à tous les échelons de l'organisation, ce qui demande un changement de culture.

4.4 Exemples de projets concrets de simplification administrative

Les projets mentionnés dans le tableau 10 illustrent la diversité des initiatives prises en matière de simplification administrative¹¹⁵. Elles sont différentes non seulement par leur nature, mais aussi en ce qui concerne la taille du groupe cible, la fréquence d'utilisation par le groupe cible, leur technicité, et leurs coût et temps de développement.

¹¹⁵ Pour plus d'informations et de projets, voir le site web de l'ASA, www.simplification.be.

Tableau 10 – Exemples de projets de simplification administrative menés par les SPF

Simplification et amélioration de la réglementation	Simplification des processus	Numérisation (e-gov)
<ul style="list-style-type: none"> • Digilex : adaptation de la législation au principe Only Once et utilisation de nouvelles technologies, telles que la signature numérique • Arrondissement au centime dans les paiements électroniques • Réglementation pour l'e-législation • Suppression de certaines obligations de notification à la Direction générale du contrôle du bien-être au travail • Simplification de la loi relative à la protection de la vie privée 	<ul style="list-style-type: none"> • Procédure budgétaire pour les déclarations de créance des tuteurs des mineurs étrangers non accompagnés • Déclaration préremplie et déclaration simplifiée déjà calculée (pour Tax-on-web) • Simplification de l'enquête Statbel sur la structure et la répartition des salaires • Visa-on-web • Beleessi (échange international de données en matière de sécurité sociale) 	<ul style="list-style-type: none"> • MyMinFin • Tax-on-web • MyRent • Échange électronique d'actes notariés avec la fédération des notaires • MyEntreprise (PME) • RN Online • Handi2Park • MyHandicap • Mon Dossier (Registre national) • Incident Crisis Management System

Source : Cour des comptes

L'un des projets de simplification administrative les plus connus, qui est également un exemple généralement apprécié dont l'incidence s'est avérée importante pour le groupe cible et l'administration, est probablement Tax-on-web, combiné à la proposition d'une déclaration simplifiée dans le cadre de l'impôt des sociétés.

Le projet est resté longtemps inscrit à l'agenda politique (initialement sous la dénomination « Œuvre V » du premier plan d'action fédéral de simplification administrative en 2003). Le système a été introduit en plusieurs phases, de sorte que le groupe cible a pu être élargi lentement et que les nouvelles fonctionnalités ont pu être introduites progressivement : nombreux codes préremplis, erreurs et oublis indiqués, développement de programmes d'aide, suppression du montant maximum pour la proposition de déclaration simplifiée, codes préremplis visibles sur la première page (pour 80 % des déclarations, il s'agit de moins de vingt codes, souvent les mêmes que dans une déclaration antérieure).

Le nombre de déclarations remplies via Tax-on-web par les contribuables et le nombre de propositions de déclaration simplifiée envoyées (le pourcentage d'acceptation s'élève à près de 95 %) ont fortement augmenté ces dernières années¹¹⁶. L'ASA calcule la réduction des charges à partir de cette augmentation. Le système entraîne d'ailleurs aussi une simplification des charges administratives des fonctionnaires (frais de gestion), mais l'ASA ne le mentionne pas dans son rapport de mesure.

¹¹⁶ Voir Cour des comptes, *Aide au remplissage de la déclaration à l'impôt des personnes physiques*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, avril 2018, 42 p., www.courdescomptes.be.

4.5 Conclusion partielle

Les services chargés de l'élaboration et de la réalisation des projets de simplification administrative et l'existence d'une entité coordinatrice de la politique de simplification administrative varient d'un SPF à l'autre. La simplification administrative fait souvent partie d'un programme ou d'un objectif stratégique plus large. Les SPF n'ont pas d'estimation des dépenses totales en matière de simplification administrative. Le budget total que le pouvoir fédéral consacre à cet objectif n'est donc pas connu.

Les objectifs transversaux en matière de simplification administrative que les SPF doivent inscrire dans les contrats d'administration depuis 2015 ne sont pas mis directement en relation avec le plan d'action fédéral et sont difficiles à suivre. L'instrument est jugé utile, mais les SPF estiment que sa mise en pratique est trop restreinte. Ceux-ci inscrivent souvent le thème de la simplification administrative dans des objectifs plus larges ou dans d'autres objectifs spécifiques dans leurs contrats d'administration. En raison de son approbation tardive et de son caractère horizontal, le dernier plan d'action fédéral de simplification administrative n'a que peu d'importance en tant que cadre de référence pour les initiatives spécifiques aux SPF. Le suivi des indicateurs préconisés s'avère difficilement réalisable pour les SPF dans la pratique.

Les SPF appliquent des méthodes divergentes pour programmer les projets de simplification administrative et leur accorder un degré de priorité, mais c'est souvent le ministre qui décide du lancement des projets.

Les facteurs critiques de réussite et d'échec sont liés à l'organisation, à la capacité d'exécution, aux connaissances, au fonctionnement par projet et à l'appropriation des projets. Les ressources (budget et personnel) représentent un problème général dans la plupart des SPF pour mener une politique de simplification administrative. En outre, les SPF ressentent – malgré le soutien offert par l'ASA et ses tentatives initiales pour constituer un réseau – le besoin d'échanger des connaissances et des expériences et de bénéficier d'un soutien plus centralisé pour la planification et la réalisation de projets de simplification administrative. La plupart des SPF estiment qu'un changement de culture dans l'ensemble de l'organisation s'impose pour pouvoir valoriser au mieux le potentiel de la simplification administrative.

Les exemples de projets concrets menés au sein des SPF montrent que la simplification administrative va beaucoup plus loin que les lignes de force du dernier plan d'action fédéral et que les projets peuvent être fortement différents quant à leur nature, portée, complexité, coût et visibilité.

Chapitre 5

Conclusions générales et recommandations

5.1 Conclusions

La politique fédérale de simplification administrative était d'abord fondée sur une approche quantitative axée sur les économies grâce à une réduction des charges pour les entreprises pour, ensuite, étendre son groupe cible aux citoyens et à l'administration et, enfin, sa mission à la qualité de la réglementation et à la transformation digitale. Cette évolution s'inscrit dans une tendance internationale (OCDE, UE) qui vise à ancrer systématiquement la simplification administrative dans le cycle politique, réglementaire et de gestion sur la base de synergies entre les trois composantes de la simplification administrative : amélioration de la réglementation, simplification des processus et numérisation.

La logique de la politique fédérale de simplification administrative est demeurée inchangée au cours des quinze dernières années. Le cadre politique a une structure composée de plusieurs niveaux : les objectifs inscrits dans les accords de gouvernement, les notes de politique générale et les plans d'action fédéraux à la fois transversaux et dirigés vers des SPF spécifiques. Ce cadre politique manque toutefois de cohérence, parce que le concept de simplification administrative n'a pas été suffisamment développé et transposé en objectifs étayés et coordonnés, pouvant faire l'objet d'un suivi. Le niveau d'ambition manque aussi de cohérence : l'objectif quantitatif visant à réduire les charges administratives est repris dans certaines notes de politique générale en matière de simplification administrative depuis l'accord de gouvernement 1999-2003. Toutefois, le pourcentage et le groupe cible concerné ont changé et cet objectif n'est pas adéquat, tant du point de vue de son fondement méthodologique que de son contenu.

Le législateur a confié un rôle central à l'ASA dans le pilotage de la politique de simplification administrative via un soutien, un contrôle et une coordination en collaboration avec les SPF. Alors que sa mission se limitait initialement (1998) à la proposition de mesures visant à réduire la complexité administrative pour les entreprises et les coûts qui en découlent, le groupe cible a rapidement (2003) été étendu aux citoyens, aux associations et aux administrations. La loi de 2013 a donné une base à cet élargissement et a prévu une nouvelle mission, celle d'améliorer la qualité de la réglementation. Une politique complète concernant la réglementation, comme celle recommandée par l'OCDE, n'a toutefois pas été élaborée.

La composition du comité d'orientation de l'ASA n'a pas été adaptée à la suite de l'élargissement des groupes cibles. Dans la pratique, le rôle du comité d'orientation, qui était un organe de pilotage, est d'ailleurs devenu celui d'un organe de suivi et de rapportage.

Les moyens budgétaires de l'ASA consacrés à la politique de simplification administrative sont restés plus ou moins constants ces dernières années. Sans connaissance des coûts par projet, il est impossible d'en réaliser une évaluation. L'effectif de l'ASA est en baisse, mais il est difficile de mettre l'affectation de personnel en relation avec l'exécution des projets en l'absence de plan de personnel.

L'ASA ne fait partie du SPF Chancellerie que du point de vue logistique et administratif. Certaines tâches apparentées (comme le soutien à l'évaluation) sont dispersées entre l'ASA, le SPF Bosa et les autres SPF, ce qui ne favorise pas une politique efficiente et efficace.

L'absence de cadre politique et de niveau d'ambition cohérents et le soutien réglementaire et politique insuffisant offert à l'ASA sont des facteurs importants qui expliquent que l'Agence manque d'une capacité d'action suffisante pour soutenir, surveiller et coordonner en tant que politique horizontale, la simplification administrative.

Tout d'abord, la mesure des charges administratives continue à occuper une place importante au sein de l'ASA, tant au niveau des activités de l'Agence qu'à celui de l'engagement des moyens. Cependant, il manque une mesure de référence pour déterminer la réduction réelle des charges. Les instruments de mesure utilisés (enquête du Bureau fédéral du plan à la demande de l'ASA et méthode des coûts standard) divergent quant à leur approche, portée, niveau de détail et coût, de sorte que les résultats des mesures ne sont pas comparables. En outre, leur pertinence politique est très limitée. Le rapport de mesure de l'ASA, qui contient la diminution calculée des charges administratives, ne donne pas non plus une vue complète et cohérente de la réalisation et des résultats des diverses actions de simplification et ne se prononce pas sur l'atteinte ou non du niveau d'ambition visé. Les informations reprises dans le rapport de mesure de l'ASA ne permettent pas non plus d'appréhender les problèmes de mise en œuvre de la politique et d'évaluation des efforts de diminution des charges. Ces lacunes du système de mesure et surtout le manque de pertinence politique ne favorisent pas l'intérêt politique pour la simplification administrative.

Le soutien offert par l'ASA aux SPF demeure largement sous-exploité : les SPF n'utilisent pas ou guère l'offre en matière de gestion de projet et de formations et ne tiennent souvent pas compte des avis de l'ASA (principalement dans le cadre de l'application du principe Only Once) par manque de temps ou d'argent. Il est étonnant que l'ASA n'ait pas été associée à l'élaboration des objectifs transversaux de simplification administrative repris dans les contrats d'administration des SPF et ne dispose pas des informations nécessaires pour en assurer le suivi et les évaluer. Le point de contact pour le dépôt de plaintes par les entreprises et les citoyens est peu utilisé au fil du temps, de sorte que l'ASA ne reçoit pratiquement pas d'éléments via ce canal pour mettre en place des actions.

Le contrôle assuré par l'ASA demeure aussi en grande partie inefficace : les résultats des actions de simplification au sein des SPF, qu'elles soient ou non menées dans le cadre d'objectifs transversaux, ne sont pas assez rapportés à l'ASA. Ces actions se chevauchent parfois avec les plans d'action propres aux SPF et ces derniers ne font pas systématiquement rapport à l'ASA – malgré l'existence fréquente d'une obligation légale en la matière.

Les SPF mènent aussi leurs propres projets de simplification administrative. L'organisation et la coordination de ceux-ci varient fortement d'un SPF à l'autre. Les objectifs transversaux de

simplification administrative que les SPF doivent inscrire dans les contrats d'administration ne sont pas suffisamment orientés vers les résultats, leur relation avec le plan d'action fédéral n'est pas assez visible et ils sont difficiles à suivre. Les SPF signalent que la réussite des initiatives en matière de simplification administrative dépend notamment de l'organisation et de l'appropriation des projets. Outre des moyens suffisants (en budget et en personnel), la plupart des SPF soulignent la nécessité d'un échange des connaissances et d'un soutien centralisé pour la planification et la réalisation de projets de simplification administrative.

En l'absence de soutien et de pilotage centraux, les résultats des actions ne font pas l'objet d'un rapportage global, ce qui réduit la transparence de la politique de simplification administrative. Les dépenses de chaque SPF et du pouvoir fédéral dans son ensemble ne sont pas connues non plus. Une coordination performante de la politique de simplification administrative est également entravée par la sous-utilisation des structures de réseau regroupant les différents SPF. En réponse à une enquête menée auprès des SPF au sujet des conditions (essentielles) de réussite des initiatives de simplification administrative, la plupart ont pourtant indiqué avoir besoin d'un échange de connaissances et d'un soutien centralisé pour la planification et la réalisation des projets de simplification administrative. Le fait que, d'une part, l'ASA signale que le soutien qu'elle propose est sous-utilisé et que, d'autre part, les SPF soulignent qu'ils manquent d'un tel soutien permet de conclure que la demande de soutien des SPF et l'offre de l'ASA ne sont pas suffisamment harmonisées.

L'AIR en tant qu'instrument n'a jusqu'à présent pas eu assez de plus-value comme soutien du processus législatif pour obtenir une réglementation de meilleure qualité. Les cinq principes sur lesquels repose le cadre légal de l'AIR – anticipation, intégration, transparence et publicité, surveillance de la qualité et pérennisation dans une culture d'évaluation – n'ont pas pu être réalisés dans la pratique. L'ASA n'a pas pris d'initiatives spécifiques pour élargir l'approche de l'amélioration de la qualité de la réglementation existante et de l'évaluation *ex post* de la législation.

La collaboration entre l'ASA et le comité parlementaire chargé du suivi législatif s'est avérée presque inexistante, surtout ces dernières années. En l'absence d'un forum visant à améliorer la qualité de la réglementation, l'harmonisation entre les acteurs concernés du pouvoir législatif, judiciaire et exécutif est trop limitée.

Ni le cadre légal ni les structures de l'organisation ni la capacité d'action de l'ASA ne favorisent une approche systématique qui accorderait une attention structurelle aux synergies possibles en considérant toutes les composantes de la simplification administrative (simplification des processus, qualité de la réglementation et numérisation) dans leurs relations mutuelles, et ce, à travers tous les cycles de la politique, de la gestion et de la réglementation.

Les plans d'action fédéraux de simplification administrative, qui ont été élaborés dans le but de servir d'instrument stratégique pour piloter et mettre en œuvre la politique de simplification administrative, ont évolué au fil du temps. Le premier plan de 2004 (« plan Kafka ») comprenait douze « œuvres ». Les deux plans d'action suivants contenaient un nombre beaucoup plus important de projets de simplification de plus ou moins grande ampleur, confiés aussi bien à l'ASA elle-même qu'aux SPF. Le dernier plan d'action, le quatrième, s'articule autour de dix lignes de force qui prévoient des actions de simplification au travers des domaines politiques. Les deuxième et quatrième plans proposent un état

d'avancement des actions réalisées, qui ne correspondent toutefois pas à un plan d'action précédent. Par ailleurs, aucun plan d'action n'a fait l'objet d'une évaluation documentée jusqu'à présent. En raison de la multitude de projets et du manque d'informations communiquées au sujet des actions spécifiques des SPF, la mission de coordination et de suivi confiée à l'ASA a été difficile à accomplir.

Le quatrième plan d'action fédéral 2015-2019 vise explicitement à mettre en œuvre les objectifs de simplification énoncés dans l'accord de gouvernement, mais les choix opérés ne sont pas étayés de manière transparente et ne se prêtent pas suffisamment à une évaluation. Bien souvent, le contenu du plan d'action n'est pas mis en concordance avec d'autres plans ni avec les contrats d'administration des SPF en vigueur depuis 2016. L'ASA déplore à cet égard l'abandon du suivi périodique centralisé par une Task Force mixte regroupant des acteurs de la politique et de l'administration.

À la clôture de l'audit, le degré de réalisation des dix lignes de force du quatrième plan d'action fédéral de simplification administrative était encore limité. Certaines actions n'ont pas encore été entamées et d'autres sont mises en œuvre à un rythme lent. Cette situation s'explique notamment par l'absence de décisions politiques sur des propositions émanant de l'administration, le manque de moyens attribués ou leur attribution tardive, la dispersion des responsabilités entre de trop nombreux acteurs et une adhésion trop restreinte pour rendre les actions contraignantes.

5.2 Recommandations

La Cour des comptes recommande au gouvernement de mettre au point une stratégie globale au sein du pouvoir fédéral qui s'inscrirait mieux dans les évolutions de la vision de l'OCDE et de l'UE et qui intégrerait de manière structurelle les (synergies entre) toutes les composantes de la simplification administrative (qualité de la réglementation, simplification des processus et numérisation) dans le cycle politique, réglementaire et de gestion au niveau fédéral.

En parallèle, il serait opportun d'actualiser le cadre de la politique de simplification administrative en incluant des objectifs bien étayés et pouvant faire l'objet d'un suivi et un niveau d'ambition étayé sur le plan méthodologique et du contenu. La Cour des comptes recommande d'instaurer un pilotage centralisé solide en vue d'une coordination et d'une mise en œuvre plus efficaces de la politique de simplification administrative à travers l'ensemble du pouvoir fédéral.

Il faut, à partir d'une vision cohérente de l'amélioration de la qualité de la réglementation nouvelle et existante, définir des objectifs et des priorités clairs pour une politique de qualité de la réglementation à part entière. L'organisation de cette politique doit s'appuyer sur des responsabilités clairement définies et les ressources nécessaires doivent être garanties. Les pouvoirs législatif et judiciaire devraient aussi être impliqués, en respectant leurs compétences et responsabilités respectives, pour élargir le soutien et favoriser l'échange des connaissances. La Cour des comptes recommande au gouvernement de recourir aux outils utilisés internationalement pour une politique orientée vers une réglementation de qualité, tels que l'agenda relatif à la réglementation et une large consultation des parties prenantes.

La Cour recommande au ministre (et à l'ASA) de délimiter plus clairement la portée du plan d'action fédéral de simplification administrative et de l'améliorer en tant qu'instrument de pilotage et de coordination pour une législature, par exemple en reliant clairement les objectifs stratégiques et horizontaux à des calendriers, échéances, budgets et responsabilités. Il serait préférable de sélectionner le plus possible les actions sur la base d'une analyse préalable des besoins impliquant les groupes cibles, d'une analyse de risques et d'une analyse des coûts et bénéfices escomptés. Le suivi périodique et les indicateurs fonctionnels doivent permettre d'évaluer la mise en œuvre et les résultats du plan d'action fédéral et de la politique et, si nécessaire, de les adapter. Les plans spécifiques à un SPF ou à un projet doivent être harmonisés avec le plan d'action fédéral.

Le ministre doit informer le Parlement en temps voulu et de manière exhaustive au sujet du plan d'action fédéral, tant lors de son élaboration qu'au sujet de sa mise en œuvre, de ses résultats et de son évaluation. La Cour recommande que les moyens engagés et les résultats soient mentionnés de manière structurée et accompagnés des explications nécessaires dans le rapportage interne et externe au sujet du plan d'action, afin de permettre l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité de certains choix politiques et de certaines mesures au niveau politique et administratif. Le rapportage doit être complémentaire de celui qui porte sur les objectifs transversaux et sur les autres initiatives qui contribuent à la simplification administrative.

En ce qui concerne le fonctionnement et la capacité internes de l'ASA, la Cour préconise de revoir le rôle et la composition du comité d'orientation. L'ASA doit aussi mieux accorder son offre de soutien à la demande des SPF en la matière. La réactivation du réseau d'agents de simplification pourrait constituer un outil adapté à cet effet.

Enfin, la Cour recommande d'évaluer et d'adapter les méthodes de mesure actuelles de la charge administrative et des frais de gestion (modèle de mesure et enquête) en vue d'un rapportage et d'une valorisation plus pertinents sur le plan politique.

5.3 Synthèse des recommandations

Recommandations		Référence dans le rapport
Recommandations au gouvernement		
1	Développer une stratégie globale au sein du pouvoir fédéral, qui intégrerait structurellement les synergies entre toutes les composantes de la simplification administrative (politique de qualité de la réglementation, simplification des processus et numérisation) dans le cycle politique, réglementaire et de gestion au niveau fédéral ; veiller à la cohérence entre toutes les composantes	2.2.2, 2.4, 3.1
2	Instaurer un pilotage centralisé solide de la simplification administrative en vue d'une coordination et d'une mise en œuvre efficaces de cette politique	1.1.2, 2.2.2, 2.4.3.2
3	Élaborer des instruments adéquats pour l'amélioration de la réglementation (nouvelle et existante) et favoriser la concertation entre les trois pouvoirs pour élargir le soutien à cette politique et favoriser l'échange des connaissances	2.4.3
Recommandations au ministre et à l'ASA		
4	Optimaliser le fonctionnement du plan d'action fédéral de simplification administrative en tant qu'instrument de coordination, avec des objectifs étayés, des jalons intermédiaires, des budgets, des acteurs responsables, des indicateurs et des évaluations périodiques des projets	3.3, 3.4
5	Faire rapport au Parlement en temps voulu et de manière exhaustive au sujet du plan d'action fédéral, des objectifs transversaux et d'autres initiatives contribuant à la simplification administrative	2.5, 3.3-5
6	Revoir le rôle du comité d'orientation de l'ASA et lui assurer une composition adéquate	2.2.3
Recommandations à l'ASA		
7	Mettre l'offre de support de l'ASA mieux en concordance avec les besoins des SPF	2.4.2.1
8	Évaluer les méthodes de mesure actuelles (modèle de mesure et enquête) en vue d'une valorisation et d'un rapportage plus pertinents pour la politique	2.4.1.4

5.4 Réponse du ministre de l'Agenda numérique, chargé de la Simplification administrative

Dans sa réponse au projet de rapport de la Cour, le ministre indique qu'une réglementation de qualité, la simplification administrative et la numérisation doivent aller de pair et qu'il est plus favorable à des projets concrets de simplification, comme le déploiement du Single Digital Gateway, qu'à un objectif quantitatif (exprimé en %) de réduction des charges administratives. Il confirme qu'une politique de la réglementation à part entière fait encore défaut pour l'instant et que la collaboration entre l'ASA et les SPF est améliorable, tout comme celle entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il est également favorable à une adaptation de la composition du comité d'orientation.

Le ministre estime souhaitable que le prochain plan d'action fédéral de simplification administrative 2020-2024 soit établi par un groupe de pilotage fédéral au sein duquel les SPF et les institutions publiques de sécurité sociale soient représentés. Le groupe serait présidé par la Direction générale de la transformation digitale et l'ASA serait étroitement impliquée.

Annexe 1

Lignes de force du plan d'action fédéral de simplification administrative : description et répartition des tâches

Ligne de force	Description	Répartition des tâches
1) OnlyOnce	<p>Application du principe OnlyOnce⁽¹⁾ :</p> <ul style="list-style-type: none"> • collecte unique des données par les pouvoirs publics auprès des groupes cibles ; • réutilisation des données déjà disponibles auprès des sources authentiques ; • optimisation des sources authentiques ; • utilisation de formulaires électroniques ; • service (indirectement) personnalisé à l'aide de formulaires web préremplis (en partie), par exemple Tax-on-web. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'ASA coordonne le programme de soutien en collaboration avec les intégrateurs de services Fedict (la DGTD aujourd'hui) et la Banque-Carrefour de la sécurité sociale (BCSS), qui coordonne l'instauration au sein du réseau de la sécurité sociale. • L'ASA fait rapport régulièrement au conseil des ministres. • Les SPF désignent un coordinateur OnlyOnce et informent l'ASA. • L'ASA fournit des instruments afin d'identifier les formulaires et la législation qui ne répondent pas au principe OnlyOnce. • L'ASA analyse les formulaires utilisés par les organismes fédéraux et conseille ces derniers afin d'éviter que de nouveaux formulaires soient contrairement au principe OnlyOnce. • L'ASA collabore avec les SPF en suivant leurs plans d'action relatifs à la numérisation de formulaires et à l'adaptation de la législation pertinente. • L'ASA gère le point de contact OnlyOnce. Elle traite les plaintes concernant les formulaires non conformes à la législation OnlyOnce, analyse ces formulaires et rend un avis.
2) Modernisation et informatisation de l'état civil	<p>Modernisation intégrale, modernisation et simplification de l'état civil par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la réécriture de la législation, l'optimisation de tous les processus et la création d'une base de données centrale des actes de l'état civil (BAEC) ; • l'intégration des 589 registres communaux et des 102 postes consulaires belges ; • l'utilisation d'actes totalement électroniques qui sont uniquement signés électroniquement à l'aide de l'eID ; • la mission de veiller à l'introduction unique des données par les communes et à la transmission automatique de toutes les données entre le Registre national et la BAEC selon le principe OnlyOnce ; • la suppression du double archivage, d'une part, auprès des communes et, d'autre part, auprès des greffes des tribunaux ; • la numérisation progressive des archives anciennes ; • la modernisation et la reformulation de procédures⁽²⁾. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'ASA a lancé l'initiative, la coordonne et organise des séances d'information. • L'ASA soutient la mise en service de la base de données (BAEC) et collabore avec les associations de villes et communes ainsi qu'avec le Registre national. • L'ASA interroge les communes tous les deux mois afin de mesurer l'avancement. • Le SPF Bosa (DGTD) conclut un contrat-cadre avec des sociétés externes en matière de signature électronique. • Le SPF Justice est responsable sur le plan juridique et au niveau du traitement pour le développement et l'introduction de la BAEC. • Le SPF Intérieur assure la gestion opérationnelle et, depuis la mi-2019, le Registre national est responsable de la gestion opérationnelle de la BAEC. • L'ASA assure la coordination entre le SPF Intérieur et le SPF Justice (voir le protocole de coopération entre l'ASA, le SPF Intérieur et le SPF Justice). • Les administrations locales dirigent le comité de gestion (l'état civil est une compétence communale). • Un groupe de pilotage rassemblant toutes les parties intéressées (cellules stratégiques et administrations) veille sur l'ensemble du projet et sa mise en œuvre concrète.

Ligne de force	Description	Répartition des tâches
<p>3) Programme BCE+ (y compris e-Dépôt et e-Greffe)</p>	<p>BCE : simplification des procédures administratives pour les entreprises grâce à la collecte unique des données et à l'organisation plus efficace des services publics. Toutes les sources de données sont centralisées en un seul service, et la BCE est la source authentique.</p> <p>e-Dépôt (2006) : dépôt automatique des actes (constitutifs) des sociétés et des personnes morales par les notaires et les guichets d'entreprise. Sur cette base, les données des entreprises sont automatiquement enregistrées dans la BCE.</p> <p>e-Greffe (2013) : portail permettant le dépôt de l'acte constitutif d'une association ou d'une entreprise par voie électronique.</p> <p>MyEntreprise donne accès directement aux données de sa propre entreprise dans la BCE. Une modification dans la BCE procure les informations les plus récentes (coordonnées, compte bancaire, mandats de l'entreprise, adresse, dénomination, activités) à l'ensemble des SPF et des utilisateurs de la BCE.</p> <p>BCE+ : optimisation de la BCE :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remplacement de la publication au <i>Moniteur belge</i> par une inscription dans la BCE et une publication dans la <i>BCE Public Search</i>. La BCE devient la source authentique pour les entreprises. • Révision du modèle de financement : on examine la possibilité que les entreprises effectuent gratuitement une série de modifications de données⁽³⁾. • Le rôle des greffes en tant qu'initiateur des données de la BCE est terminé et les guichets d'entreprises deviennent l'interlocuteur unique. • Amélioration de la qualité des données dans la BCE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le SPF Économie est le responsable et le gestionnaire de la BCE sur le plan technique et coordonne le développement de la BCE+ ainsi que la simplification et la modernisation des procédures et des processus. • L'ASA collabore avec le SPF Économie au développement coordonné de la BCE. • L'ASA calcule la réduction des charges administratives. • L'ASA continue d'investir dans le développement des applications e-Gov dans le cadre de la BCE. • En tant qu'intégrateur de services, la DGTD garantit l'accès aux données issues de la BCE. • Le SPF Bosa (DGTD) dirige le projet e-Dépôt, mais il a été convenu que le SPF Économie reprenne la gestion à l'entrée en vigueur de BCE+. • Le SPF Économie est responsable de My Entreprise. • Le SPF Justice est responsable d'e-Greffe. • Encadrement par le groupe de pilotage BCE+, composé de représentants des administrations et cabinets fédéraux concernés.

Ligne de force	Description	Répartition des tâches
4) <i>Open data</i> et réutilisation des données publiques	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir les services publics fédéraux (quant au fond et sur le plan technique) dans le but, conformément à la stratégie fédérale <i>Open data</i>, de libérer rapidement des ensembles de données supplémentaires sélectionnés et de lancer des projets pilotes ciblés 	<ul style="list-style-type: none"> L'ASA inventorie les sources de données et les met à disposition sur le site web data.gov.be. L'ASA soutient les SPF afin de libérer rapidement des ensembles de données supplémentaires et de lancer des projets pilotes ciblés. La DGTD propose la plate-forme fédérale <i>Open data</i> et en assure le support. La DGTD collabore de manière intensive avec les intégrateurs de services des entités fédérées. Le projet <i>Open data</i> s'inscrit dans l'une des cinq priorités de l'Agenda numérique, à savoir les « pouvoirs publics numériques ». La Task Force <i>Open data</i>⁽⁴⁾, qui réunit la DGTD du SPF Bosa et l'ASA, est chargée de la mise en œuvre de la stratégie <i>Open data</i>.
5) Stimulation et promotion de la facturation électronique	<p>Obligation européenne pour les administrations des États membres de recevoir et de traiter leurs factures au format électronique. Une facture électronique est « une facture qui a été émise, transmise et reçue sous une forme électronique structurée qui permet son traitement automatique et électronique »⁽⁵⁾.</p> <p>Conseil des ministres :</p> <ul style="list-style-type: none"> À partir du 1^{er} juillet 2017, les entreprises peuvent transmettre des factures par voie électronique aux pouvoirs adjudicateurs fédéraux via la plate-forme Mercurius. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la facturation électronique est obligatoire pour toutes les entreprises soumissionnaires dans le cadre de marchés publics fédéraux dont la valeur estimée dépasse 135.000 euros. À partir du 1^{er} janvier 2020, les pouvoirs adjudicateurs fédéraux⁽⁶⁾ n'accepteront plus que les factures électroniques. 	<ul style="list-style-type: none"> L'ASA (bureau de mesure) réalise des rapports de mesure et calcule l'économie. L'ASA (bureau de mesure) suit la situation en matière de facturation électronique depuis 2012 au moyen d'une enquête. L'ASA gère le site www.efacture.belgium.be. Dans ce cadre, l'ASA coordonne les projets horizontaux (par l'intermédiaire d'un gestionnaire de programme externe à temps partiel), vérifie les possibilités qui existent pour optimiser l'efficacité de l'approbation des factures électroniques au sein des services publics et veille à un programme de monitoring pour le conseil des ministres. L'ASA prévoit les moyens nécessaires à cet effet. L'ASA préside une structure de gestion spécifique dans laquelle tous les partenaires concernés sont représentés, à savoir le forum e-invoicing belge. La DGTD est chargée du volet technique : <ul style="list-style-type: none"> — Elle fournit les bases de la facturation électronique, en assure le support, veille à l'échange des informations et octroie des autorisations. — Elle est chargée de la création de la plate-forme Mercurius (axée sur le B2G) : une seule plate-forme, une seule norme pour les pouvoirs publics fédéraux, flamands et bruxellois. — Elle fait office d'autorité Peppol en Belgique depuis mars 2016 et enregistre dans Peppol tous les pouvoirs adjudicateurs fédéraux comme destinataires potentiels de factures électroniques. — Elle assure une communication structurée qui se concentre surtout sur le secteur informatique et les professionnels des statistiques, afin qu'ils exploitent pleinement les nouvelles possibilités offertes par le développement de la facturation électronique. SPF Chancellerie : le service de la communication externe veille à un plan de communication global et intégré.

Ligne de force	Description	Répartition des tâches
6) Simplification des marchés publics (Télémarc inclus)	<p>Télémarc est une application basée sur les nouveaux services informatiques de la DGTD du SPF Bosa, qui simplifie l'échange de données entre les sources authentiques et les utilisateurs. Concrètement, Télémarc permet à un utilisateur d'obtenir des attestations auprès d'une source authentique à l'aide d'un formulaire électronique.</p> <p>Six attestations sont disponibles actuellement via Télémarc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'ASA assure la promotion et le monitoring de l'action. • A l'aide du service web gratuit Télémarc, l'ASA donne accès à plusieurs sources authentiques. • L'ASA examine les questions d'ordre organisationnel et juridique ainsi que les questions de planification des séances d'information ou autres. • L'ASA assure l'enregistrement de tous les services publics. • La DGTD a conçu un outil électronique et traite les questions techniques (<i>service desk</i>). • L'ASA a développé l'application. • Tous les SPF qui disposent des données requises dans le cadre de marchés publics fournissent les attestations.
7) Simplification et centralisation de la gestion des documents d'identité étrangers	<p>Ce thème, qui s'inscrivait à l'origine dans la ligne de force 2, est devenu une ligne de force à part entière, parce que les discussions à son sujet ralentissaient le débat sur la modernisation de l'état civil. Les non-Belges sont considérés comme une catégorie distincte dans le cadre de l'informatisation de l'état civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voir la ligne de force 2. • Les discussions sont menées au sein de la Task Force Fraude à l'identité du SPF Intérieur (SPF Intérieur et SPF Justice). • L'ASA a demandé à être mandatée pour entamer la concertation (afin d'aboutir à des instructions uniformes) et coordonner les discussions via cette Task Force.
8) Programme pour une meilleure réglementation: évaluation et adaptation éventuelle (loi du 15 décembre 2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Chaque membre du gouvernement doit réaliser une AIR pour les avant-projets de loi et les projets d'arrêté royal ou ministériel qui relèvent de sa compétence et pour lesquels l'intervention du conseil des ministres est requise (AIR facultative dans le cas contraire). La loi prévoit une série de dispenses et d'exceptions⁽⁷⁾. • Dans la pratique, l'AIR se présente sous la forme d'un formulaire standardisé à remplir. Ce formulaire est structuré autour de 21 thèmes qui réunissent des aspects économiques, sociaux, environnementaux et liés aux pouvoirs publics, et qui sont répartis entre trois objectifs transversaux (développement durable, égalité entre les hommes et les femmes, cohérence des politiques en faveur du développement) et deux domaines (charges administratives et PME). 	<ul style="list-style-type: none"> • SPF : L'auteur du projet de réglementation joint l'AIR complétée au dossier qui est soumis à l'approbation du conseil des ministres via l'application e-Premier⁽⁸⁾. • Le CAI exerce un contrôle <i>ex ante</i> de la qualité des AIR déposées. Il procède aussi à un contrôle <i>ex post</i> de la qualité des analyses d'impact effectuées par le biais des AIR et rédige chaque année un rapport sur la mise en œuvre de la loi, les arrêtés d'exécution et la manière dont les analyses d'impact ont été réalisées. • L'ASA coordonne le CAI et soutient les SPF dans le cadre de l'application des AIR (manuel et helpdesk).
9) Approche sectorielle plutôt que simplification par domaine politique	<p>Cette ligne de force vise les secteurs économiques de la construction et de l'horeca.</p>	<p>Non réalisée (voir point 3.3).</p>

Ligne de force	Description	Répartition des tâches
10) Lancement d'un laboratoire d'innovation horizontal	<p>Libérer et renforcer le potentiel d'idées inexploitées chez les fonctionnaires pour améliorer le service et simplifier les processus et les procédures.</p> <p>Faire en sorte de simplifier et d'accélérer les interactions avec les pouvoirs publics.</p> <p>Les nouvelles possibilités technologiques permettent de trouver des solutions dans différents domaines, qui répondent aux besoins des citoyens et des entreprises.</p> <p>Le processus d'innovation élaboré par Nido permet de réaliser des expériences réfléchies dans un environnement sécurisé. On évite ainsi des investissements onéreux dans des projets pilotés de l'extérieur qui se prolongent longtemps et n'apportent peut-être aucune solution.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le gouvernement a lancé un partenariat entre le SPF P&O, l'IFA, l'ASA et les fonctionnaires en charge de l'innovation auprès de Fedict et de l'IGN. La DG R&D du SPF Bosa finance le fonctionnement journalier. L'ASA apporte un encadrement logistique et soutient ce projet en collaborant au niveau du fond et sur les plans logistique et financier, par exemple en détachant l'un de ses collaborateurs au SPF Bosa et en mettant un budget à disposition.

⁽¹⁾ Loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier.

⁽²⁾ Le projet de modernisation est en cours depuis plusieurs années et a déjà donné lieu à deux modifications légales ayant pour but de préparer d'ores et déjà la modernisation en supprimant les dispositions et actes superflus du code civil :

- la loi du 14 janvier 2013 portant diverses dispositions relatives à la réduction de la charge de travail au sein de la Justice, en particulier le chapitre 3, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2013 ;
- la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de Justice, entrée en vigueur le 24 mai 2014.

⁽³⁾ Les frais liés aux obligations administratives via la Banque-Carrefour des entreprises et aux publications au *Moniteur belge* sont compris entre 150 et 300 euros.

⁽⁴⁾ Note au conseil des ministres du 24 juillet 2015.

⁽⁵⁾ Une facture au format PDF n'est pas considérée comme une facture électronique dans ce contexte, parce qu'elle n'a été numérisée que pour l'expéditeur et que le processus de traitement reste manuel pour le destinataire. L'intégrité et l'authenticité d'une facture électronique sont plus difficiles à garantir lorsque celle-ci est envoyée vers une boîte de messagerie électronique.

⁽⁶⁾ Sauf les entreprises publiques autonomes actives dans des secteurs ouverts à la concurrence au sens de l'article 54/1 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et hormis certaines exceptions éventuelles, telles que les paiements par carte de crédit, les paiements au comptant, les factures pro forma et les notes de frais.

⁽⁷⁾ Catégories de dépenses : assentiment aux traités et accords internationaux, assentiment à des accords de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions, caractère purement formel, autorégulation de l'autorité fédérale. Catégories d'exceptions : sécurité nationale et ordre public, urgence (art. 8, § 1^{er} et 2, de la loi du 15 décembre 2013).

⁽⁸⁾ Chaque dossier soumis au conseil des ministres comprend généralement une note introductive au conseil des ministres assortie d'une proposition de décision, et le document proprement dit : l'avant-projet de loi ou le projet d'arrêté royal accompagné de l'exposé des motifs et du rapport au Roi ainsi que des documents annexes tels que l'avis du Conseil d'État, l'avis de l'Inspection des finances et l'AIR.

Annexe 2

Réponse du ministre de l'Agenda numérique, chargé de la Simplification administrative

(traduction)

Philippe De Backer

MINISTRE DE L'AGENDA NUMÉRIQUE, DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE LA POSTE, CHARGÉ DE
LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE, DE LA LUTTE
CONTRE LA FRAUDE SOCIALE, DE LA PROTECTION
DE LA VIE PRIVÉE ET DE LA MER DU NORD

MM. Philippe Roland et Jozef Van Ingelgem
Premier Président et Greffier en chef
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 BRUXELLES

Vos réf.	Vos réf. 3-719-153	Bruxelles 19/2/2020
Nos réf.	Dossier traité par Klaas Soens	Contact Klaas.soens@debacker.fed.be

Monsieur le Premier Président,
Monsieur le Greffier en chef,

Le projet de rapport d'audit consacré à l'Agence pour la simplification administrative et au plan fédéral d'action, que vous annexez à votre lettre du 5 février dernier, a retenu toute mon attention.

Comme je ne suis entré en fonction que fin décembre 2018, mon cabinet et moi-même n'avons pas été associés à cet audit. Permettez-moi néanmoins de vous faire part des quelques réserves suivantes, qui complètent les remarques ponctuelles que vous recevrez de l'Agence elle-même :

- J'approuve l'approche qui consiste à dire qu'une **réglementation de qualité**, la **simplification administrative** et la **numérisation** doivent aller de pair. La numérisation doit servir de levier pour évaluer les législations existantes, les simplifier voire les abroger si c'est possible. En pratique, l'ASA (SPF Chancellerie) et la DG Transformation digitale (SPF Bosa) collaborent souvent et cela s'intensifiera sans aucun doute encore à l'avenir.
- Un accord de gouvernement ne doit, à mon sens, pas uniquement inclure un objectif quantitatif exprimé en % de réduction des charges administratives, mais plutôt, comme l'accord de gouvernement 1999-2003, une série de **projets concrets** (p. ex. déploiement du Single Digital Gateway, démarrage numérique et gestion d'une entreprise par l'intermédiaire de la BCE, usage généralisé de la boîte aux lettres électronique, etc.).
- Une **politique réglementaire à part entière** fait encore en grande partie défaut pour l'instant. Il serait souhaitable de suivre l'exemple européen et de développer un site web transparent qui publierait le calendrier réglementaire (notamment le calendrier de transposition des directives européennes en droit belge).
- La **composition du comité d'orientation** est peut-être à adapter. La question se pose toutefois de savoir quelles sont les organisations les plus représentatives des citoyens (organisations de consommateurs...).

- **L'absence de cohérence dans le cadre politique et le niveau d'ambition** est une observation d'importance. Depuis mon entrée en fonction fin 2018, j'ai essayé de remettre la simplification administrative à l'ordre du jour politique par un plan Kafka (40 actions de simplification), des moyens pour réaliser une étude d'incidence du règlement sur le portail numérique unique, la numérisation de l'état civil, etc. Le succès de l'ASA réside dans des réalisations concrètes dans des projets concrets (dont l'informatisation de l'état civil depuis le 1^{er} avril 2019) ; il est largement tributaire de l'appui politique que les ministres compétents accordent à ces projets.
- La **communication** et la **collaboration entre l'ASA et les SPF** sont améliorables. Si la collaboration est bonne dans les projets concrets, une consultation de l'ASA s'indique en effet lorsqu'il s'agit de confectionner les contrats d'administration. À l'inverse, une consultation est aussi nécessaire pour établir le plan d'action fédéral de simplification administrative. L'orientation client doit être une priorité pour toutes les administrations.
- L'ASA est une organisation de taille restreinte et flexible, mais le **cadre de personnel fixé par la loi** (nombre d'équivalents temps plein) devrait être rempli dans son intégralité pour pouvoir répondre aux nombreuses attentes nourries à son égard (notamment le déploiement du portail numérique unique pour la fin 2023 au niveau fédéral, mais aussi dans les régions/communautés et dans les administrations locales).
- La **collaboration entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire** en matière de simplification administrative est peut-être améliorable. Il me semble qu'il importe également de mettre en place un dialogue permanent avec les partenaires sociaux de même que de maintenir ce dialogue.
- Il serait probablement préférable que la confection du **plan d'action fédéral de simplification administrative 2020-2024** soit confiée à un groupe de pilotage fédéral, au sein duquel SPF et institutions publiques de sécurité sociale soient représentés, pour ensuite le faire valider politiquement. Le groupe serait présidé par la DG Transformation digitale et les hauts fonctionnaires y seraient représentés. Il serait peut-être souhaitable que l'ASA soit étroitement impliquée et puisse en assurer la présidence pour les points de l'ordre du jour relatifs à la simplification administrative. Tout comme en matière de lutte contre la fraude sociale, une de mes autres compétences, il est peut-être souhaitable de passer d'un plan d'action élargi comptant une soixantaine d'actions à un plan plus concis, reprenant 20 à 30 actions, qui serait établi sur la base d'une analyse *ex ante* des coûts et bénéfices. Quelles sont les priorités dans les services et les actions les plus susceptibles de faire la différence ?

De manière plus générale, il me semble que le règlement sur le portail numérique unique doit, dans les cinq prochaines années, servir à poursuivre l'informatisation de nos services publics fédéraux, et ce, de manière transversale et rationnelle. L'expertise et les synergies en place entre services pourront ainsi être exploitées au maximum afin d'en arriver à une autorité numérique simple et de qualité, à même de servir au mieux les citoyens et entreprises de notre pays.

Recevez, Monsieur le Premier Président, Monsieur le Greffier en chef, l'expression de mes salutations distinguées.

Philippe De Backer

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL
D/2020/1128/15

PRÉPRESSE ET IMPRESSION
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE
Shutterstock

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be