

MIEUX LEGIFERER EN BELGIQUE

Contexte économique et moteurs de la gouvernance

La nécessité de renforcer l'économie et sa compétitivité se reflète dans les politiques visant à promouvoir la qualité de la réglementation et sa gestion efficace.¹ La Note de Politique Générale du ministre fédéral pour l'Économie et la Simplification administrative d'avril 2008² range la modernisation de la réglementation parmi les actions à mener pour favoriser la compétitivité de l'économie et érige l'élimination et la simplification de la réglementation en objectifs stratégiques. Les gouvernements de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles ont également établi un lien entre l'amélioration de la réglementation et leurs efforts visant à soutenir la compétitivité et le développement économiques. Les entreprises belges ont apporté un soutien sans réserve à ces objectifs. La Fédération des entreprises de Belgique a souligné que s'attaquer au volume ainsi qu'à la qualité de la réglementation était une « nécessité absolue » pour la compétitivité.³

En Belgique, le souci de mieux légiférer est aussi lié aux problèmes que pose l'inflation législative. Le processus de fédéralisation belge de ces dernières décennies est à l'origine de développements institutionnels et législatifs considérables que beaucoup de Belges qualifient d'inflationnistes et qu'il importe à présent de simplifier. Les politiques se sont engagés dans des déclarations de politique successives à simplifier la réglementation. La volonté politique de simplification a été exprimée dans des déclarations de politique générale successives. La simplification est aussi une priorité pour les régions et les communautés. En Flandres, l'accord conclu par le gouvernement en 2004 consacre un chapitre entier à l'amélioration de la réglementation et le thème a été repris dans la déclaration de politique la plus récente du gouvernement adoptée dans la foulée des dernières élections. En Wallonie, le gouvernement a fixé des objectifs précis concernant l'amélioration de la réglementation dans sa Déclaration de politique régionale de juin 2005. Il a détaillé un certain nombre d'actions à mettre en œuvre qui associent simplification administrative et administration en ligne. Dans la région de Bruxelles-capitale, l'évolution a été plus tardive mais elle s'est accélérée depuis lors avec le lancement, en octobre 2009, du Plan d'action fédéral de Simplification administrative.

L'Union européenne est un autre élément intervenant dans le souci de la Belgique de mieux légiférer. La Belgique est un membre fondateur de la Communauté européenne qui, d'un point de vue géographique, se situe au carrefour de l'Europe de l'Ouest. Cette situation a des répercussions importantes sur les relations économiques qu'elle entretient avec les économies voisines et l'importance que représente, pour elle, la création d'un marché unique européen. Les initiatives de l'UE telles que la directive « services » ou le programme de l'UE visant à réduire les charges administratives qui pèsent sur les entreprises ont également encouragé la Belgique à agir en développant les mesures déjà adoptées.

Cadre de la gouvernance publique

Le système de gouvernance publique belge se caractérise par les éléments suivants:

- *Des entités de gouvernement autonomes.* Les entités de gouvernement belges assument la pleine responsabilité et jouissent d'une entière autonomie dans leurs domaines de compétence. Le caractère exclusif des compétences attribuées à chaque autorité, qui ne peut être contesté, limite, tant d'un point

de vue formel que technique, la mesure dans laquelle les différentes autorités peuvent, en cas de besoin, élaborer en commun les politiques et les outils de gestion de la réglementation.

- *Des ministères autonomes au sein des entités de gouvernement.* Les ministères des différentes entités de gouvernement jouissent d'une très grande autonomie. Cette autonomie pose des défis à l'élaboration effective de politiques, d'outils et de procédures normatives communes au sein des différentes entités de gouvernement. Ce problème n'est pas propre à la Belgique.
- *Des coalitions gouvernementales et une prise de décision fondée sur le consensus.* Le système électoral est générateur de coalitions gouvernementales. De ce fait, le cadre politique de l'élaboration des politiques est caractérisé par la recherche de consensus entre les partis de la coalition, l'acceptation de compromis et un partage des pouvoirs institutionnalisés.
- *Un fédéralisme en voie d'évolution qui repose sur une division asymétrique des compétences.* La Belgique est un État fédéral relativement « jeune » et le fédéralisme belge n'a pas fini d'évoluer. Le paysage institutionnel belge se compose de régions et de communautés ; leurs compétences ne sont pas rigoureusement identiques (d'autres États fédéraux ont une structure plus homogène).⁴ Le cadre institutionnel de l'élaboration des politiques et de la réglementation s'est adapté et continue de s'adapter pour cadrer avec l'évolution.
- *Le pragmatisme et le caractère informel du processus décisionnel.* La recherche de consensus au sein de structures formelles et souvent hautement politisées, associée à des entraves formelles nées d'une stricte répartition des compétences, a tendance à ralentir et à compliquer le processus décisionnel. Une tradition bien ancrée de pragmatisme et de dialogue informel existe en Belgique pour palier ces effets négatifs.
- *Un certain nombre d'éléments centralisateurs.* L'État fédéral a conservé un certain nombre de pouvoirs et un nombre important d'institutions ont un champ d'action national (parmi lesquels la Cour constitutionnelle, le pouvoir judiciaire et la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Cour des comptes et l'Inspection des finances).

La fédéralisation a débuté en 1970 (encadré I.1). Le processus et les structures qui en ont résulté sont complexes ; ils reflètent un désir profondément enraciné de faire évoluer la Belgique, par voie de négociation, d'une entité unitaire vers une structure fédérale qui respecte les aspirations des différentes communautés. Le processus de fédéralisation représente un défi important pour l'efficacité du secteur public et la cohérence politique. En principe, le transfert de compétences fédérales aux régions et aux communautés permet de mieux adapter les services publics aux besoins et aux préférences des usagers. Elle permet aussi de procéder à une certaine comparaison entre les entités, constituant par là-même une incitation à améliorer l'efficacité du secteur public. En pratique (et comme cela tend à être le cas dans les États fédéraux), la fédéralisation et la division des compétences a conduit au partage des responsabilités politiques dans des domaines tels que la politique de l'emploi, la R&D, la formation, l'environnement et la politique énergétique.⁵

L'accord de gouvernement conclu en mars 2008 fixe six objectifs importants à la Belgique, parmi lesquels l'accroissement de l'efficacité de l'État : « Tant au niveau des Communautés et Régions qu'au niveau de l'État fédéral, le citoyen est en droit d'attendre de chaque niveau de pouvoir un service efficace et une administration modernisée ». ⁶ Cet objectif a d'ores et déjà trouvé application par le biais des réformes des administrations publiques entreprises par les différentes entités de gouvernement (en particulier la réforme *Copernic* du gouvernement fédéral et le « *Beter Bestuurlijk Beleid* » ou « Pour une meilleure politique administrative » du gouvernement flamand).

Le processus de fédéralisation pose donc un certain nombre de défis à l'élaboration concrète, efficace et à point nommé des politiques et des normes. Le fait de mieux légiférer est particulièrement important dans ce contexte en ce qu'il permet de contenir les effets bureaucratiques de la fédéralisation (y compris l'inflation législative). Les responsables de l'État fédéral mais aussi des régions et des communautés sont particulièrement conscients de cette nécessité. Le fait de mieux légiférer peut présenter des liens étroits avec l'efficacité et la réforme du secteur public ; ils gagneraient à être davantage exploités.

Box 1. Encadré I.1. La structure fédérale de la Belgique et les pouvoirs et les compétences des entités de gouvernement belges

La Belgique est une monarchie constitutionnelle de type fédéral. Elle est un membre fondateur de l'Union européenne. Elle est devenue un État fédéral en 1993 par suite à un processus de décentralisation négocié qui visait à consolider l'unité nationale. Ce processus a débuté en 1970 avec la création de trois communautés. Il a vu se succéder plusieurs réformes de l'État ; la première en 1971 qui a débouché sur la création de trois régions. Les dernières réformes en date qui remontent à 2001 ont conduit au transfert de nouvelles compétences aux régions et communautés. Elle s'est aussi attaquée à des questions relatives au financement et à la fiscalité. On peut dire que, près de quarante ans après, la structure a atteint une certaine forme de maturité même si d'autres modifications sont envisagées (et prévues par la Constitution qui fait, par exemple, état d'autres transferts de compétences). D'autres réformes institutionnelles fondées sur l'accord de gouvernement conclu en 2008 sont à l'examen actuellement

La Belgique comprend l'État fédéral, trois régions (la région flamande, la région wallonne et la région Bruxelles-capitale) et trois communautés (la communauté flamande, la communauté française et la communauté germanophone). S'y ajoute une subdivision en 10 provinces (cinq provinces flamandes et cinq provinces wallonnes),⁷ et en 589 communes.

Le fédéralisme belge se caractérise par les éléments importants suivants :

- *L'absence de hiérarchie.* Les principales autorités qui la composent (l'État fédéral et les entités fédérées c.a.d. les régions et les communautés) sont placées sur un pied d'égalité. Cela signifie qu'aucune autorité (par exemple, l'État fédéral) ne prévaut sur une autre et qu'aucune autorité ne peut imposer des obligations (y compris des obligations normatives) à une autre. Les lois, les décrets adoptés par les différentes autorités ont valeur égale.
- *Le caractère exclusif des compétences attribuées à chaque autorité.* Les compétences sont réparties entre l'État fédéral et les entités fédérées sans chevauchement, du moins en principe. Chaque autorité est investie de pouvoirs législatifs et exécutifs propres dans son domaine de compétence et dispose de ses propres parlement et gouvernement pour l'exercice de ces prérogatives. La Flandre a toutefois choisi de fusionner les parlement et gouvernement respectifs de la région et de la communauté flamandes en un parlement et un gouvernement unique. Hormis ce cas, il n'existe pas de structures exécutives et administratives ou parlementaires communes.
- *L'asymétrie de la structure.* Les attributions des trois régions (pas plus du reste que celles des trois communautés) ne sont pas rigoureusement identiques. Les lignes de partage des compétences, qui sont le fruit des négociations intervenues dans le cadre du processus de fédéralisation, sont complexes et s'apparentent à de la « dentelle ». La compétence pour un domaine donné dépend généralement de la matière en jeu. *Grosso modo*, les régions ont des prérogatives en rapport avec leur territoire (environnement et transport, par l'exemple) et les communautés des compétences plus particulièrement centrées sur les services quotidiens aux individus (éducation et santé, par exemple).
- *Les compétences sont exclusives mais un nombre important de domaines d'action des pouvoirs publics sont partagés.* Un nombre important de domaines d'action des pouvoirs publics relèvent de plusieurs entités (voir annexe 1). Tel est le cas, par exemple, de l'économie, l'environnement, l'emploi, la politique énergétique qui sont partagés entre l'État fédéral et les régions ainsi que, dans certains cas, les communautés. Diverses compétences relatives à ces domaines d'action des pouvoirs publics ont été attribuées à l'État fédéral et aux entités fédérées. Ainsi, dans le secteur de l'énergie, les tarifs et la réglementation nationale du marché relèvent de l'État fédéral, l'efficacité énergétique des régions.

- *Il existe également un certain nombre d'éléments centralisateurs.* Des compétences importantes ont été transférées aux régions et aux communautés certes, l'État fédéral n'en conserve pas moins quelques prérogatives importantes dans le domaine de la défense nationale, la justice, certains aspects de la politique économique, des finances et de la sécurité sociale. Les compétences de l'État fédéral s'étendent à toutes les questions qui n'ont pas expressément été dévolues aux entités fédérées. Il assume, en outre, la responsabilité ultime des obligations contractées par la Belgique (y compris par les entités fédérées) à l'égard de l'Union européenne. L'effet centralisateur ressort également du champ d'action national d'un certain nombre d'institutions importantes (parmi lesquelles figurent la Cour constitutionnelle qui exerce un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* de toutes les lois, l'ordre judiciaire et la Cour de cassation, le Conseil d'État qui est la juridiction administrative suprême et qui donne son avis sur tous les projets de loi avant leur transmission au Parlement, la Cour des comptes et l'Inspection des finances). L'État fédéral conserve ses compétences à l'égard des entreprises publiques comme la société belge des chemins de fer (SNCB), La Poste et les établissements scientifiques et culturels fédéraux.
- Le *comité de concertation* est chargé de prévenir les conflits d'intérêts qui pourraient survenir entre l'État fédéral, les communautés et les régions. Elle réunit les chefs de tous les gouvernements et examine toutes les questions qui exigent une coopération entre les gouvernements et les questions relatives au partage des compétences.

Évolution de la politique de la gouvernance réglementaire et principales conclusions de cet examen

Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire

Des développements considérables sont intervenus au cours de ces dernières années avec, à la clé, l'obtention de résultats non moins importants. Ces développements et les résultats obtenus s'expliquent par la prise de conscience croissante, partout en Belgique, de la nécessité d'enrayer l'inflation législative, de simplifier l'administration et d'améliorer la qualité de la réglementation. Au cours des dernières années les entités de gouvernement belges ont lancé un grand nombre d'initiatives pour « mieux légiférer ». Ces initiatives s'attachent à réduire les charges administratives qui pèsent sur les citoyens et les entreprises mais aussi à favoriser l'administration en ligne, en ce qu'elle permet de simplifier, de codifier et de moderniser la réglementation existante.

La préoccupation considérable que suscite en Belgique l'inflation législative est un moteur important des initiatives prises pour mieux légiférer. Les pouvoirs publics belges ont conscience depuis un moment déjà de la tendance inflationniste qui caractérise l'activité normative et de ses répercussions négatives pour la qualité de la réglementation et la complexité du cadre réglementaire. L'inflation législative est en partie dûe au processus de fédéralisation mais elle s'explique aussi par d'autres raisons qui ne sont pas spécifiques à la Belgique. Au rang de celles-ci figure le poids de la réglementation d'origine communautaire (UE) dans le système juridique belge mais aussi la propension à répondre à tous les problèmes ou crises en adoptant une nouvelle réglementation. Rédigée à bref délai et en recourant à des procédures « d'urgence », elle sera nécessairement de piètre qualité et appellera, par la force des choses, une révision par la suite. A-t-on suffisamment conscience - et connaissance - de la contribution importante qui est celle des politiques pour « mieux légiférer » pour venir à bout de ces problèmes ?

Les politiques englobent un large éventail de projets communs aux différentes entités de gouvernement belges et des initiatives propres à chaque entité de gouvernement intervenant dans son propre domaine de compétence. Les initiatives communes sont un élément particulièrement remarquable des projets actuels dans la mesure où ils attestent de l'ouverture des entités de gouvernements belges sur les projets des autres. Les projets communs trouvent à s'appuyer sur un accord de coopération conclu, en 2003, entre le gouvernement fédéral, les régions et les communautés. Des initiatives importantes dans cette catégorie (non limitative) sont le Point de contact Kafka, qui permet aux citoyens, aux entreprises et aux agents publics partout en Belgique de faire part de leurs idées notamment pour réduire la bureaucratie, et la Banque-Carrefour des Entreprises.

La qualité de la réglementation dans toutes ses dimensions gagne en importance. En particulier, les entités de gouvernement belges ont pris des mesures pour intégrer l'analyse d'impact préalable dans l'élaboration de nouvelles réglementations. L'analyse d'impact préalable est une mesure à laquelle la Belgique recourt depuis peu et qui n'a pas fini d'évoluer. Des mesures ont été prises pour élargir la portée de l'analyse d'impact. Certaines entités de gouvernement belges n'en continuent pas moins dans les faits de la confiner à l'évaluation des charges administratives et celle de l'impact sur l'environnement. Une géométrie variable est à l'œuvre ; des entités de gouvernement distinctes adoptant parfois des versions plus ou moins évoluées d'un seul et même mécanisme.

Des problèmes importants devront être réglés si l'analyse d'impact préalable doit vraiment faire la différence. La simplicité du test *Kafka* qui porte uniquement sur les charges administratives en limite l'influence. Les objectifs extrêmement ambitieux qui ont été assignés à l'analyse d'impact sur le développement durable du gouvernement fédéral, associés à des dérogations importantes, pourraient compliquer les efforts nécessaires à l'accomplissement de progrès. Les différentes initiatives souffrent toutes, sans exception, plus ou moins, d'une série de problèmes, en particulier de problèmes liés au choix du moment opportun, à leur portée limitée et à la faiblesse des cadres institutionnels. La participation des politiques au processus normatif entrave la mise en œuvre des analyses d'impact. Le renforcement de l'analyse d'impact exige un engagement fort à très haut niveau et une nouvelle volonté de changement culturel.

La simplification administrative reste une préoccupation majeure et toutes les entités de gouvernement belges y consacrent des efforts considérables, avec des résultats tangibles. La simplification administrative est une priorité et un dénominateur commun à toutes les entités de gouvernement, qui se trouve confortée par des déclarations de politique successives des ministres. Chaque entité de gouvernement a défini sa propre stratégie. Les politiques vont bien au-delà des programmes visant à réduire les charges administratives dans des réglementations particulières pour englober un large éventail de projets structurels à long terme ainsi que des projets à court terme conçus pour obtenir des résultats rapidement ; ciblent les citoyens, les entreprises et les associations non lucratives (les programmes n'opèrent aucune distinction particulière entre les charges qui pèsent sur les entreprises et celles qui pèsent sur les citoyens) ; font un usage intensif des TIC ; s'attaquent (plus ou moins) à la fois au flux et au stock de réglementations et intègrent les actions destinées à améliorer la transparence et à faciliter l'accès à l'administration (portails, sites internet, etc.). Les études bisannuelles du Bureau fédéral du Plan indiquent que les charges administratives pesant sur les entreprises sont passées de 3.5% du PNB (selon les estimations) en 2000 à 1,72 % en 2008. Ces programmes méritent un soutien continu.

La politique de consultation publique présente un certain nombre de points forts mais nécessite aussi de poursuivre les réformes. Le système institutionnalisé de consultation actuel de la Belgique repose sur les principes fondamentaux de la démocratie représentative. La consultation publique des parties concernées présente un certain nombre de points forts ; elle est de portée étendue et, pour l'essentiel, adaptée à la situation belge. Le système bénéficie d'un large soutien de la plupart des parties concernées. Il est en cours d'évolution et de révision dans certains domaines. De nouvelles réformes du système des conseils consultatifs s'imposent pour remédier à la complexité qui résulte de la structure, à la fois, étendue et détaillée des conseils consultatifs. Cela renforcerait la transparence. Il serait souhaitable de recourir davantage à des formes plus directes de consultation des citoyens et des entreprises pour compléter là où la consultation est embryonnaire, le système des conseils consultatifs. L'élaboration de lignes directrices pour la consultation, couvrant tous les domaines, renforcerait le poids et la visibilité des mécanismes et des structures de consultation.

La gestion des aspects communautaires (UE) de l'amélioration de la réglementation fait apparaître à la fois des points forts et des points faibles. La gestion de la réglementation d'origine communautaire (négociations et transposition) est méthodique. Il s'agit, en outre, d'un domaine où la coopération entre les

entités de gouvernement belges est particulièrement développée. La Belgique a récemment atteint l'objectif de 1% de déficit de transposition, dans le délai imparti, des directives relatives au marché intérieur de la Commission européenne.⁸ Les politiques de transposition des directives gagneraient à la réalisation d'une analyse stratégique (une analyse a été lancée dans la foulée de la mission d'examen des « pairs » de l'OCDE). L'interaction avec les propres politiques pour mieux légiférer de l'UE paraît sous-exploitée. La présidence de l'UE que la Belgique exercera au deuxième semestre 2010 devrait être propice pour influencer sur les développements futurs et inscrire les priorités belges à l'ordre du jour.

Il manque de perspective stratégique : il est difficile de mettre en évidence une stratégie d'ensemble claire et convaincante pour l'amélioration de la réglementation qui soit liée à des objectifs de politique publique. Selon quelles modalités les initiatives actuelles et futures se combinent-elles au soutien des objectifs de politique publique ? Comment fondre les politiques des différentes autorités publiques dans une vision commune, sans porter atteinte à leur autonomie ? Les initiatives pour mieux légiférer ne s'inscrivent pas explicitement dans une stratégie et des objectifs politiques prioritaires et visibles, qui pourraient servir à mesurer les progrès accomplis et à les faire connaître, et qui rattachent l'amélioration de la réglementation à des objectifs de politique publique plus généraux. Et pourtant, de puissants et importants éléments moteurs sont à l'œuvre, parmi lesquels la nécessité de renforcer la compétitivité des entreprises et d'apporter son soutien à une administration publique plus forte.

L'éventail des initiatives et des mesures prises pour mieux légiférer de même que l'importance qui est la leur méritent plus de visibilité. Le cadre institutionnel et normatif de la Belgique est complexe. Cela signifie qu'il faut en permanence accorder une attention particulière à la transparence et la visibilité des actions menées dans le domaine de la gestion de la réglementation. C'est important, à la fois, pour les acteurs internes (agents des administrations des différentes entités de gouvernement, étant donné la tradition d'autonomie étendue des ministères, pour leur permettre d'adhérer au processus) et les acteurs externes (entreprises et citoyens qui ont besoin de ressentir les effets positifs de l'amélioration de la réglementation pour apporter leur soutien aux efforts consentis et présenter leurs idées pour la suite). Abstraction faite de la simplification, que savent exactement ceux qui doivent connaître les politiques mises en œuvre et les résultats obtenus ?

Il existe un besoin connexe pour un leadership visible. L'évolution rapide de l'environnement politique suppose que les responsables de l'administration mais aussi leurs dirigeants politiques soient en première ligne. Dans quelle mesure les services d'amélioration de la réglementation sont-ils connus ? Une plus grande visibilité et transparence aiderait à répandre les bonnes pratiques et les initiatives couronnées de succès au sein des différentes entités gouvernementales. Les entités gouvernementales ne sont pas toutes au même stade du processus de communication. La mission de l'Agence pour la simplification administrative (ASA) s'étendant de fait à la Belgique toute entière, il est particulièrement important que sa communication soit efficace et que l'autorité et le rôle prépondérant qui sont les siens soient visibles. Il existe un besoin particulier de mettre en exergue les principales initiatives, prises au cours de ces dernières années, qui comportent des actions communes des entités de gouvernement belges et, par là-même, le rôle d'intermédiaire de l'ASA et son importance à ce titre. La création de portails et de bases de données communes relatives à la réglementation et aux questions connexes (voir infra : l'administration en ligne) est une grande réussite des actions et mesures prises à ce jour par la Belgique pour mieux légiférer. Cette réussite devrait faire l'objet d'une communication renforcée.

Comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, l'évaluation a posteriori des politiques d'amélioration de la réglementation n'est (à quelques exceptions près) pas très développée. Les évaluations stratégiques a posteriori des politiques, indispensables pour déterminer s'il est nécessaire de procéder à des modifications d'envergure (par exemple, politiques relatives à l'analyse d'impact de la réglementation), font largement défaut à l'exception notable de la Flandre qui fait des efforts pour procéder

à des évaluations. Les rapports annuels faisant le point sur la simplification administrative ne sauraient remplacer une analyse plus stratégique des programmes.

L'administration en ligne est largement répandue dans des domaines essentiels de l'amélioration de la réglementation mais il existe un certain nombre de problèmes. L'administration en ligne fait partie intégrante de la stratégie pour mieux légiférer. En général, il est fait un usage intensif et efficace de l'administration en ligne pour soutenir diverses politiques visant à mieux légiférer, y compris les initiatives de portée nationale telles que les bases de données sur le stock de réglementations ou les banques de données électroniques particulière telles que la Banque-carrefour des entreprises et la Banque-carrefour de la sécurité sociale, la banque de données sur les véhicules (DIV), la banque de données de la TVA et des impôts. Des pans entiers des programmes de simplification administrative font un usage important de ces banques de données. Une vision plus stratégique des domaines et des questions appelant un partage des progrès des TIC serait la bienvenue et, avec elle, une meilleure identification des aspects techniques où une approche de coopération s'impose. Quelles sont les autres questions se prêtant à des actions communes ?

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

Les structures institutionnelles pour « mieux légiférer » n'ont cessé de se développer partout en Belgique et ce développement est lié à la prise de conscience croissante de la nécessité de s'attaquer à des questions telles que l'inflation législative. D'après les normes de l'UE, les différentes entités de gouvernement belges disposent, toutes, d'un ensemble bien développé de structures au niveau central ayant pour objet de faire avancer le programme d'action en faveur de l'amélioration de la réglementation. Ces structures qui remontent à la décision prise en 1998 de créer l'Agence pour la simplification administrative (ASA) témoignent d'une conscience aiguë de ce que la rapidité du processus de fédéralisation de la Belgique et le modèle fédéral belge exigent des efforts particuliers pour garantir une gestion efficace de la réglementation. Les éléments communs signifient que les possibilités qu'ont les entités de gouvernement d'apprendre les unes des autres sont considérables.

Dans le contexte belge, les services d'amélioration de la réglementation jouent un rôle particulièrement important lorsqu'il s'agit de promouvoir « le mieux légiférer » et de répondre, par des solutions novatrices, aux problèmes que posent le fédéralisme et son évolution. Une autre caractéristique très positive qui, du reste, est commune aux structures de l'amélioration de la réglementation, désormais en place, tient au fait qu'elles sont devenues une source d'expertise, de soutien, d'idées et de diffusion de bonnes pratiques pour surmonter les difficultés que pose la gestion de la réglementation en Belgique. Les structures de l'amélioration de la réglementation usent de persuasion plutôt que de contrainte. Cela les prive toutefois de la possibilité d'infliger des sanctions pour garantir le respect des bonnes pratiques et des procédures d'amélioration de la réglementation. Elles sont « utiles » mais ce ne sont pas des « gendarmes ».

La viabilité de nombreux organismes intervenant dans l'amélioration de la réglementation d'un cycle politique à l'autre (et parfois au cours d'un même cycle) est un problème qui n'est pas propre à la Belgique. Il existe quelques champions politiques de l'amélioration de la réglementation de haut niveau facilement identifiables. Le fait que l'adhésion politique à l'amélioration de la réglementation soit souvent faible est source de préoccupation.

Les difficultés que pose la mise en œuvre de l'amélioration de la réglementation sont aggravées par le rôle, souvent très important, que jouent les cabinets dans l'élaboration de la réglementation. Dans toutes les entités de gouvernement (État fédéral, régions, communautés), les cabinets ministériels (dénommés « cellules stratégiques ») sont étoffés, réunissent à la fois des agents et des personnes politiques désignées et interviennent souvent dans la rédaction des textes de loi (tâche qui, dans d'autres pays, est habituellement réservée aux agents). Un certain nombre de parties prenantes ont fait part de leur

préoccupation à l'équipe de « pairs » de voir cet état de fait affaiblir l'application des procédures d'amélioration de la réglementation comme la consultation effective des parties prenantes, les cabinets n'appliquant pas automatiquement ou ne le pouvant pas (par exemple, par suite aux pressions politiques ou en situation d'urgence) ces procédures au moment de rédiger les textes de loi.

Le gouvernement fédéral

L'Agence pour la simplification administrative (ASA) a une double et importante fonction qui consiste non seulement à œuvrer en faveur de la simplification de la réglementation fédérale mais aussi à promouvoir une coopération régulière entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements et les administrations des régions et des communautés. Les fondements institutionnels de l'ASA (1999) sont solides et un appui indispensable pour lui permettre de s'acquitter de sa mission souvent délicate – mais essentielle – qui consiste à œuvrer en faveur de l'amélioration de la réglementation auprès de toutes les entités de gouvernement belges. La mission de l'ASA qui est de formuler, d'encourager et de promouvoir l'amélioration de la réglementation auprès des différentes entités gouvernementales est un soutien essentiel pour les besoins d'amélioration de la réglementation de la Belgique.

Certains ministères fédéraux jouent un rôle important mais, à ce jour quelque peu distinct, dans la gestion de la réglementation et la mise en œuvre de l'objectif d'amélioration de la réglementation qui s'étend à la Belgique toute entière. Parmi les ministères fédéraux citons le service public fédéral (SPF) de l'économie qui a lancé une initiative essentielle pour améliorer la qualité du cadre réglementaire économique, le SPF pour le développement durable qui a mis au point une procédure d'analyse préalable de l'impact de la réglementation sur le développement durable et le SPF de la justice, qui entretient une base de données quasi exhaustive sur la jurisprudence, que les tribunaux belges utilisent pour leurs analyses et recommandations. Le SPF des finances a récemment lancé une importante initiative pour améliorer le cadre réglementaire sur lequel repose la modernisation du système financier. La modernisation du système de la sécurité sociale constitue un autre domaine clé. L'autonomie considérable dont jouissent les ministères implique toutefois que ces initiatives pertinentes ne soient pas clairement associées aux activités de l'ASA. A titre d'exemple, le projet d'analyse préalable de l'impact de la réglementation sur le développement durable n'est pas encore mis en rapport avec les initiatives de l'ASA visant à encourager les intéressés à faire usage du test ex ante Kafka pour les charges administratives.

Une série d'autres organes jouent un rôle qui s'étend à l'ensemble de la Belgique et qui pourrait être exploité davantage. Un certain nombre d'instances sont investies de fonctions nationales qui aident à contrer les forces centrifuges de la fédéralisation et à situer les questions relatives à la gestion de la réglementation dans une perspective nationale. Ces instances comprennent le Conseil d'État, la Cour des comptes, l'Inspection des finances ainsi que la Cour Constitutionnelle et le pouvoir judiciaire. Ces moyens d'action sont-ils sous-exploités dans le paysage belge de la gestion de la réglementation ?

Les régions et les communautés

Des structures importantes pour mieux légiférer ont également été mises en place dans d'autres entités gouvernementales belges parmi lesquelles le Commissariat EASI-WAL de la région wallonne, le service de gestion de la réglementation de la région flamande et le service « e-Government et simplification administrative » de la communauté française. EASI-WAL occupe une place de choix au sein du gouvernement wallon, rend compte au « ministre-président » (chef de gouvernement) et a pour mission de mettre en œuvre le « Plan d'action de simplification administrative, d'administration en ligne et de lisibilité » pour 2005-2009. La cellule « Wetsmatigingcel » de la région flamande occupe une place de choix au sein du gouvernement, couvrant tous les aspects de l'amélioration de la réglementation flamande, y compris la simplification et l'analyse d'impact de la réglementation. Il a créé un réseau de services de qualité de la réglementation et de points de contact au sein de l'administration flamande auxquels il

apporte son soutien. Le service « e-Government et simplification administrative » de la communauté française s'occupe des projets de simplification administrative et d'administration en ligne. Toutefois ces services ont, plus ou moins en commun, des problèmes de viabilité à long terme et de financement.

La coopération sur des questions de fond et de réglementation communes

Dans le contexte belge, il est important de trouver des moyens et des méthodes efficaces permettant aux différentes entités gouvernementales de travailler ensemble sur des questions de fond où les compétences (et, par voie de conséquence, l'élaboration de la réglementation) sont réparties entre les différentes entités gouvernementales. Les structures institutionnelles sur lesquelles repose le fédéralisme belge posent de grands défis à l'élaboration et la mise en œuvre concrètes, efficaces et à point nommé, de politiques et de réglementations cohérentes d'applicabilité nationale. En particulier, quelques questions de fond et questions importantes relatives à la réglementation relèvent de la compétence de plusieurs entités gouvernementales.⁹

Renforcer la coopération en matière d'amélioration de la réglementation peut contribuer à accroître la cohérence des politiques dans les domaines qui l'exigent. La fédéralisation a engendré un certain chevauchement des compétences dans des domaines d'action des pouvoirs publics importants, comme l'emploi, l'énergie et l'environnement, ainsi qu'un morcellement des politiques. Il faudrait que la Chancellerie du Premier ministre joue un rôle central sur le front politique pour amorcer le mouvement. Les innombrables accords formels de coopération en matière de réglementation pourraient alors être utilement mis en œuvre pour renforcer la cohérence des politiques, grâce à l'accroissement de la cohérence de la réglementation.

Il existe d'ores et déjà une coopération importante dans le domaine de l'amélioration de la réglementation qui associe démarche formelle et démarche informelle. La coopération en matière d'amélioration de la réglementation est formellement ancrée dans des procédures créées par la loi. Des accords de coopération ont été conclus, avec succès, dans le domaine de la simplification administrative (complétés par des projets concrets), de l'administration en ligne et de la création d'un portail commun d'accès à la réglementation. La coopération informelle et la mise en réseau (entre agents) sont très largement utilisées pour ouvrir la voie aux décisions et à l'échange d'idées et de pratiques. Un usage trop intensif des réseaux informels pourrait toutefois s'avérer insuffisant à long terme dans la mesure où ils reposent sur un réseau de relations et la bonne volonté des agents.

Le rôle des parlements

Le rôle des parlements dans l'action en faveur de l'amélioration de la réglementation ne devrait pas être négligé. Les Parlements belges sont préoccupés par la nécessité d'améliorer la qualité de la réglementation dans le cadre du processus normatif. Ils sont même disposés à s'investir davantage dans le « toilettage » des textes de loi existants. Il existe d'ores et déjà un point de départ pour renforcer la coopération, en l'occurrence la loi de 2007 qui crée le comité parlementaire chargé du suivi législatif nécessaire à l'évaluation des lois existantes.

Transparence à travers la consultation publique et la communication

Consultation publique sur la réglementation

Le système de consultation institutionnalisé actuel de la Belgique repose sur les principes fondamentaux de la démocratie représentative. Le système couvre un éventail très large de domaines et de sujets. Le système belge tire une grande partie de sa force des taux élevés de participation. Le taux de syndicalisation est élevé (entre 60 et 70%) et 80-90% des entreprises sont affiliées à une organisation d'employeurs.¹⁰

La consultation des parties prenantes externes au moment de préparer de nouvelles réglementations est une pratique bien établie des entités gouvernementales belges qui jouit d'un large soutien et repose sur des organes institutionnalisés (les « conseils consultatifs ») créés par chaque entité de gouvernement. Les entités gouvernementales mais aussi de nombreuses parties prenantes voient dans la consultation un outil essentiel pour parvenir à un consensus et surmonter les tensions. En général, les parties prenantes sont consultées par le biais d'un vaste et dense réseau de conseils consultatifs extrêmement structuré. Le système bénéficie d'un large soutien de la plupart des parties prenantes.

Les entités gouvernementales belges mettent en place ou expérimentent un certain nombre de nouvelles approches parallèlement aux structures traditionnelles (sans abandonner ces dernières). Les entités gouvernementales belges ont également mis en place de nouvelles formes de consultation parmi lesquelles des procédures plus ouvertes d'« information et commentaires » qui utilisent l'internet pour atteindre directement les citoyens, des tables-rondes et des consultations ad hoc à grande échelle pour les questions difficiles comme la transposition des directives de l'UE complexes. Les projets de simplification administrative ont favorisé le recours à l'internet et les entretiens directs avec les parties prenantes pour recueillir leurs points de vue.

Des efforts importants ont été consentis pour simplifier le système des conseils consultatifs, en particulier dans les régions. Le réseau des conseils consultatifs est traditionnellement très étendu puisqu'il comporte quelques 600 conseils au niveau fédéral, 23 commissions en Wallonie et 13 conseils consultatifs stratégiques auxquels s'ajoutent des organes subsidiaires en Flandre (après rationalisation). Les régions ont pris des mesures pour rationaliser leurs systèmes, réduisant le nombre d'organes et établissant des règles communes, mais les structures restent lourdes et l'on ignore encore si, malgré cela, les réformes ont eu des effets positifs en accroissant la transparence et en répondant aux besoins des parties prenantes. Le Gouvernement fédéral (qui compte le plus de conseils) n'a pas encore réellement engagé de réforme de son système.

En dépit de ces importants développements, l'approche générale à l'égard de la consultation gagnerait à une politique claire et actualisée pour orienter le processus et rétablir la transparence. Le système des conseils consultatifs n'a cessé de prendre de l'ampleur, finissant par réduire à néant la transparence qui est un principe fondamental de la consultation. Les entités gouvernementales belges se sont engagées à consulter et, du reste, elles y sont souvent tenues. Les parties concernées sont, en général, des partisans convaincus du système des conseils consultatifs et souhaitent l'améliorer. Trois besoins y sont liés qui peuvent être distingués (valables pour toutes les entités gouvernementales belges): poursuivre la réforme du système des conseils consultatifs ; développer (en parallèle, s'il est opportun de les intégrer) de nouvelles formes de consultation et élaborer des orientations pour la consultation clairement formulées ayant vocation à s'appliquer à tous les domaines.

Les structures et les procédures de consultation (conférence interministérielle – comités de concertation) sont pour la plupart internes aux entités de gouvernement. Il existe quelques organes consultatifs spéciaux qui coordonnent les politiques et les réglementations soumises à consultation entre les différentes entités de gouvernement mais cette caractéristique ne semble pas faire partie intégrante du système. Cet aspect revêt toutefois une importance capitale dans les domaines d'action des pouvoirs publics où les compétences et les pouvoirs normatifs sont répartis entre les différentes entités de gouvernement mais où il peut exister un intérêt commun à voir les pouvoirs publics intervenir et adopter une réglementation pour répondre de manière efficace au problème posé (environnement, par exemple).

La communication publique sur la réglementation

Les entités gouvernementales belges ont lancé de nombreuses initiatives pour assurer l'accès aux informations sur les réglementations qui est garanti par des lois, recourant largement aux TIC. Des

initiatives importantes et remarquables ont été prises, y compris des initiatives de portée nationale. Pareilles initiatives sont essentielles pour permettre aux citoyens et aux entreprises de comprendre la réglementation, étant donné la complexité institutionnelle de la Belgique et l'emploi de plusieurs langues. Le droit d'accès des citoyens aux informations administratives est garanti par la Constitution et mis en œuvre par une loi fédérale de 1994.¹¹ Le gouvernement fédéral a créé un portail d'accès à tous les sites officiels belges, y compris aux sites gérés par les régions et les communautés, qui est aussi un portail d'information des citoyens et des entreprises sur les procédures administratives en vigueur.

L'élaboration des normes

Procédures relatives à l'élaboration des nouvelles réglementations

Au niveau fédéral et dans la région wallonne, l'utilisation de lois-programmes nuit à la qualité de la réglementation. Le gouvernement fédéral et le Parlement fédéral ont conclu un accord visant à limiter le recours aux lois-programmes aux questions budgétaires. En principe, seules les questions urgentes et techniques peuvent être intégrées dans les lois-programmes. Le gouvernement fédéral reconnaît qu'en pratique ces lois peuvent desservir la transparence et la qualité générale du processus législatif.

Chaque entité gouvernementale a établi sa propre procédure pour l'élaboration de nouvelles réglementations. Il n'en existe pas moins de puissants éléments fédérateurs. Le Conseil d'État, à l'instar de l'Inspection des finances (contrôle juridique et budgétaire), examine tous les projets de réglementation de toutes les entités de gouvernement (contrôle juridique). Cet élément qui trouve à s'appliquer à l'échelle nationale est « étayé » par le contrôle a posteriori (après promulgation) de la Cour constitutionnelle (législation primaire) et la Cour de cassation (textes d'application) qui peuvent être appelées à vérifier la constitutionnalité des réglementations.

La tendance de la Flandre et de la Wallonie à fusionner les procédures juridiques et les procédures plus larges de contrôle de qualité de la réglementation est un développement utile. Les divisions qui existent souvent entre les différentes procédures d'examen des projets de réglementation jusqu'à leurs adoption (contrôles de la qualité juridique, contrôles constitutionnels, analyses d'impact, etc) masquent le fait que l'objectif général est de produire une réglementation efficace et efficiente et à même d'atteindre son but. L'exercice d'un contrôle stratégique de ces différentes procédures par un seul organe est utile.

Hormis en Flandre, la visibilité de la planification prospective du programme est limitée. Dans toutes les entités gouvernementales, les déclarations de politique générale et les notes d'orientation des ministres, qui interviennent au début de la législature, exposent le programme de travail à venir. Le gouvernement flamand a mis en place un mécanisme de planification prospective et de contrôle plus spécifique qui consiste à mettre en ligne le programme d'action réglementaire.

L'efficacité du processus de surveillance de la réglementation peut se trouver réduite de plusieurs façons. Parmi les sujets de préoccupation figurent : la tendance des cabinets ministériels à intervenir largement dans le processus normatif ; la possibilité que des réglementations importantes ne soient pas soumises à une procédure suffisamment rigoureuse ; la brièveté des délais et l'absence de hiérarchisation ainsi que la publicité insuffisante des avis du Conseil d'État.

- *Les cabinets ministériels ont tendance à intervenir largement dans le processus normatif.* Une tendance commune aux entités gouvernementales est que les projets de textes sont préparés par les cabinets ministériels. Cela signifie que les procédures visant à garantir la qualité peuvent être contournées, les agents publics jouant un moindre rôle.

- *On ignore si la procédure s'applique effectivement à toutes les réglementations importantes.* Le propos vaut plus particulièrement pour les lois-programmes, les textes d'application importants et les accords collectifs (qui sont nombreux en droit du travail). Vingt-cinq pour cent environ des lois (fédérales) font suite à une initiative du Parlement.
- *La brièveté des délais et l'absence de hiérarchisation limitent la portée et l'efficacité du système de surveillance ex-ante.* Sont concernées deux procédures distinctes. Premièrement, l'Inspection des finances est sollicitée pour donner son avis sur un grand nombre de décisions mais il n'existe pas de hiérarchisation des cas pour déterminer ceux qui sont les plus importants. Deuxièmement, de nombreux projets de réglementation sont soumis au Conseil d'État en application de la « procédure d'urgence » ce qui limite grandement sa capacité à exercer un contrôle efficace.

Le Conseil d'État joue un rôle particulièrement important dans l'examen préalable des projets de réglementation mais ses avis ne font pas l'objet d'une large diffusion. Le Conseil d'État est le principal organe chargé de garantir la qualité juridique de la réglementation. Il doit être consulté sur tous les projets de lois, de décrets et d'ordonnances ainsi que sur les arrêtés qui font suite à une proposition d'une entité de gouvernement belge. Le Conseil d'État étudie actuellement comment accroître la publicité de ses avis.

L'analyse d'impact préalable des nouvelles réglementations

Les entités gouvernementales belges ont pris des mesures importantes pour intégrer l'analyse d'impact préalable dans l'élaboration de la réglementation. L'analyse d'impact préalable est une mesure à laquelle la Belgique recourt depuis peu et qui n'a pas fini d'évoluer. Des mesures ont été prises pour élargir la portée des analyses d'impact, elles n'en restent pas moins, pour la plupart, confinées à l'évaluation des charges administratives. En 2004, le gouvernement fédéral a mis en place le test Kafka pour détecter les charges administratives présentes dans les nouvelles réglementations. Les gouvernements de la région wallonne et de la communauté française ont également adopté le test Kafka. D'autres procédures d'analyse d'impact, de portée plus étendue, ont également été créées par le gouvernement flamand en 2005 et le gouvernement fédéral en 2007. Une géométrie variable est à l'œuvre : des entités gouvernementales distinctes adoptant parfois des versions différentes d'un même mécanisme.

Le test Kafka du gouvernement fédéral s'est avéré un bon point de départ pour sensibiliser à l'analyse d'impact et aux possibilités qu'elle offre. Il a obligé les autorités à s'intéresser aux effets de leurs propositions sur les citoyens et les entreprises, en l'occurrence aux charges administratives en résultant. Plus concrètement, il a apporté une réelle contribution à la réduction des charges administratives. A l'origine de cette réussite figurent une simple structure reposant sur un questionnaire succinct et le rôle de filtre qui a été assigné au secrétariat du Conseil des Ministres de la Chancellerie fédérale qui veille à ce que les tests figurent dans tous les dossiers adressés au Conseil des ministres.

L'expérience faite par les gouvernements de la région wallonne et de la communauté française avec leur version du test Kafka est également concluante, son application s'accompagnant d'efforts significatifs pour instituer un cadre opérationnel solide pour le test. Ces gouvernements ont adopté, en l'adaptant, le test Kafka du gouvernement fédéral, avec un même objectif qui est d'accumuler de l'expérience dans le domaine des analyses d'impact. Le Commissariat EASI-WAL de la région wallonne voit dans le test Kafka une première étape pour faire évoluer les mentalités dans l'administration. EASI-WAL a pris une mesure importante en décidant d'accompagner le test d'un recueil d'instructions méthodologiques et de sessions de formation et en y ajoutant des critères supplémentaires pour améliorer la qualité de la réglementation comme l'abrogation des textes obsolètes.

La simplicité du test Kafka est un atout mais aussi une limite ; il existe en outre d'autres problèmes. Le test n'envisage que les charges administratives, et cela très simplement, au moyen d'un questionnaire

relativement peu exigeant. La quantification des charges n'est pas explicitement requise ou encouragée. Un autre point est que le test *Kafka*, qui a été conçu pour s'appliquer dès le (tout) début du processus normatif pour se poursuivre jusqu'à la présentation au Conseil des Ministres, peut très bien s'achever juste avant la réunion de ce dernier. L'analyse critique institutionnelle préalable à l'adoption, dans les faits, de la réglementation est limitée, comparée à bon nombre d'autres pays, la décision ayant été prise de concentrer l'essentiel des efforts sur le contrôle *a posteriori* des réglementations - après leur adoption - en les soumettant à une procédure d'évaluation (quantitative) des charges administratives. Les parties concernées ne sont pas consultées et les résultats du test *Kafka* ne donnent lieu à aucune publication externe (ce qui pourrait ajouter une autre perspective au système). Le test a besoin d'évoluer, de devenir plus vigoureux et de tenir compte d'un éventail plus large d'impacts. Ce dernier point signifie, du moins pour ce qui concerne le niveau fédéral, qu'il faut trouver un moyen d'associer l'évolution à venir du test à la mise en œuvre de l'analyse d'impact de la réglementation sur le développement durable (voir infra).

Le gouvernement fédéral a également lancé une étude d'impact sur le développement durable (AIDD) mais sa mise en œuvre n'en est encore qu'à ses débuts. L'analyse d'impact sur le développement durable est une initiative ambitieuse. Elle englobe les impacts économique, social et environnemental, évalue les effets à court- et à long termes et s'efforce de tenir compte de tous les effets géographiques (de l'impact sur les niveaux locaux en Belgique à l'impact dans d'autres pays). Elle institue une procédure en deux temps qui permet d'entreprendre un premier examen en utilisant une batterie d'indicateurs, suivi d'une analyse en profondeur de réglementations choisies. Le gouvernement fédéral l'a érigée en obligation formelle au début de l'année 2007 et le SPP du développement durable a élaboré plusieurs documents d'orientation. A ce jour, cependant, la procédure n'a trouvé à s'appliquer qu'à un nombre limité de projets de réglementation.

Les objectifs extrêmement ambitieux qui ont été assignés à l'analyse d'impact sur le développement durable, associés à des dérogations importantes, pourraient compliquer les efforts nécessaires à l'accomplissement de progrès. Le gouvernement fédéral belge a défini le besoin, stratégiquement important, de mettre au point des mécanismes pour soutenir le développement durable. Rien n'indique de manière certaine que le processus ait déjà changé le cours d'un projet de proposition. Au fond, le gouvernement fédéral entend mettre en place un mécanisme (une sorte de « super analyse d'impact ») très élaboré qui a été conçu en prenant pour modèle les normes internationales et qui repose sur une culture et une administration qui jusqu'à présent n'ont qu'une limitée expérience d'un test d'évaluation des charges administratives limité. Il ne s'agit pas de remettre en cause l'objectif visant à étendre la portée de l'analyse d'impact mais d'attirer l'attention sur la nécessité de le faire en tenant compte de la capacité de s'adapter à la situation et en disposant de mesures d'encadrement beaucoup plus développées.

Un autre point qui mérite de retenir l'attention est que le gouvernement fédéral dispose désormais de deux mécanismes institutionnels distincts pour l'analyse d'impact. L'analyse d'impact sur le développement durable est surveillée par le SPF du développement durable (l'un des ministères horizontaux) et le test *Kafka* par l'ASA auprès de la Chancellerie fédérale. Il n'existe pas de lien formel entre les deux mécanismes, hormis le fait que l'AIDD (à l'instar du test *Kafka*) s'applique aux nouvelles propositions qui sont soumises au Conseil des Ministres. Les deux supposent que les autres ministères (qui jouissent d'une grande autonomie) acceptent de coopérer. Il ne sert à rien de continuer, à tout le moins à plus long terme, avec deux mécanismes distincts.

La Flandre a opté pour une approche différente et plus large à l'égard de l'analyse d'impact préalable. Le gouvernement flamand a mis en place une analyse d'impact préalable « étendue » qui comporte une certaine quantification et l'examen d'options différentes, un système de contrôle de la qualité et une règle de compensation des charges administratives générées par les nouvelles réglementations. Le système connaît les « défauts de jeunesse » habituels comme on en rencontre souvent dans les autres pays de l'OCDE. Il s'avère difficile de changer les comportements et de convaincre les responsables (et les

cabinets ministériels) de prendre l'analyse au sérieux et d'y procéder suffisamment tôt dans la procédure d'élaboration de la réglementation (elle passe souvent davantage pour un moyen de justifier *a posteriori* une décision qui a déjà été arrêtée). Cette initiative ne sera efficace qu'à condition que les efforts visant à encourager en amont l'administration à entreprendre des analyses d'impact de meilleure qualité et à point nommé s'inscrivent dans la durée. L'évaluation de l'AIR qui s'est achevée à la fin de l'année 2008 met l'accent sur la nécessité d'un soutien politique plus fort et celle de donner des indications complémentaires aux agents.

Les différentes initiatives souffrent toutes, plus ou moins sans exception, d'une série de problèmes, en particulier liés au moment de procéder, à leur portée limitée et à la faiblesse des cadres institutionnels. En l'état actuel des données, de nombreux projets de réglementation ne sont soumis à aucune forme d'analyse d'impact. Cet état de fait s'explique par la portée souvent limitée des procédures générales d'élaboration des normes. La participation des politiques au processus normatif entrave la mise en œuvre des analyses d'impact. L'analyse d'impact intervenant souvent très tard, elle risque de devenir une justification *a posteriori* de décisions déjà arrêtées. Cela crée souvent des problèmes en aval, au stade de l'application de la réglementation qui, dans le pire des cas, devra être révisée. Les structures institutionnelles ne sont pas solides et en général inaptées à remettre en cause des analyses d'impact dont la mise en œuvre n'est pas satisfaisante. La quantification est limitée mais elle progresse. La transparence est également insuffisante et les efforts consentis pour consulter les parties concernées sont souvent limités, des efforts minimes étant par ailleurs consentis pour la publication. Seuls un engagement fort à très haut niveau et un nouveau changement culturel permettront de renforcer les analyses d'impact.

Quelles sont les étapes suivantes de la mise en place des analyses d'impact en Belgique ?

L'analyse d'impact est un processus relativement récent dans le paysage belge visant à « mieux légiférer » qui a besoin de temps pour atteindre la maturité. Les problèmes que posent les systèmes actuels sont communs à l'expérience faite par beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Partager les expériences avec les voisins européens serait un exercice utile, à la fois, pour rassurer la Belgique, en lui montrant qu'elle n'est pas seule dans ce cas, et chercher des solutions aux défis pratiques rencontrés qui pourraient être appliquées dans le contexte belge. Les entités gouvernementales belges ne devraient certainement pas renoncer à se fixer comme objectif de développer l'analyse d'impact. Elle devra évoluer progressivement pour englober un large éventail d'impacts.

En premier lieu, il faut identifier les différents problèmes qui amoindrissent l'efficacité des mécanismes actuels. Cela comprend (voir supra) les questions liées au choix du moment opportun afin de garantir que les analyses influent effectivement sur les décisions finales et celles concernant les dérogations pour garantir que la procédure s'applique à toutes les réglementations importantes et la nécessité de renforcer l'analyse critique institutionnelle de sorte que les analyses soient de grande qualité. Les moyens limités dont disposent les services d'amélioration de la réglementation signifient, par ailleurs, que les mécanismes doivent être le plus efficaces possible, en particulier en appliquant le principe de proportionnalité (saisir toutes les réglementations importantes et laisser de côté celles qui sont sans importance grâce à un contrôle préalable, par exemple).

La diversité des approches à l'égard de l'analyse d'impact des entités de gouvernement belges est une riche source d'expériences à partager. Cela s'est déjà produit avec l'application commune du test *Kafka* par les gouvernements fédéral et wallon et bruxellois. Échanger des informations sur l'expérience acquise réduit, en outre, le risque de voir le processus se morceler au fil du temps, les entités gouvernementales pouvant réutiliser les méthodes mises en œuvre par leurs voisins, qui ont fait leurs preuves. L'accord de coopération générale conclu entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées pourrait servir de point de départ à cet égard, à condition, ce faisant, d'accorder une attention suffisante à cette question essentielle.

Dans le cas de problèmes de fond communs ou qui se recoupent, le fait de coordonner les analyses d'impact des réglementations apporterait une valeur ajoutée au processus. En l'état actuel des données, les procédures d'analyse d'impact reflètent la répartition des compétences entre les entités gouvernementales – elles sont appliquées aux réglementations résultant des compétences propres à chaque entité gouvernementale. A l'exception de l'analyse d'impact sur le développement durable, qui est en cours d'évolution, les procédures ne cherchent pas à étendre leurs effets à l'ensemble de la Belgique.

Quelques mécanismes d'analyse d'impact- mais pas tous - incluent un examen de solutions de rechange à la législation. Dans un contexte d'inflation législative, qui plus est, importante, il est dans l'intérêt de la Belgique de veiller à ce que les solutions autres que celles consistant à légiférer bénéficient d'une attention maximale dès le début de l'action des pouvoirs publics.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

La simplification des réglementations

Les entités gouvernementales belges s'emploient de manière significative à consolider ou simplifier le stock de réglementations. La simplification du stock de réglementations est une composante essentielle des programmes d'amélioration de la réglementation de la Belgique. À titre d'exemple, depuis le début des années 80, le service d'information juridique du SPF de la justice est chargé d'alimenter et de gérer la vaste base de données « Justel » dont la portée s'étend à toute la Belgique. La législation belge comporte un certain nombre de codes. Le SPF de l'économie a lancé récemment un important projet de codification pour évaluer et moderniser la législation économique. Des efforts significatifs ont été faits dans les années 80 pour élaborer un code de la sécurité sociale qui a grandement amélioré les textes juridiques en ce domaine. La codification semble toutefois se faire de manière ad hoc avec des difficultés de coordination qui se font jour lorsque le domaine en question relève de plusieurs ministères, et sans aucune vision à long terme et avec le soutien de la classe politique.

La nécessité de conférer un caractère plus systématique à l'examen a posteriori des réglementations emporte une large adhésion mais les initiatives mettent souvent du temps à émerger. Le comité parlementaire chargé du suivi législatif créé en 2007 a seulement commencé à travailler en février 2010. Un autre domaine méritant une attention accrue concerne la nécessité de renforcer la mise en œuvre de l'analyse d'impact en amont, au moment de l'élaboration des réglementations, plutôt que d'attendre qu'elles ne posent problème après leur adoption. L'existence de mécanismes d'évaluation a posteriori des lois nouvelles, qui tiennent compte du cadre légal plus large dans lequel elles s'insèrent, apporterait une contribution utile aux projets de codification.

La réduction des charges administratives qui pèsent sur les entreprises et les citoyens

Toutes les entités gouvernementales belges se sont désormais engagées à réduire les charges administratives découlant des réglementations et y consacrent des efforts considérables, avec des résultats tangibles. Les politiques vont bien au-delà des programmes visant à réduire les charges administratives découlant de réglementations particulières pour englober un large éventail de projets structurels à long terme ainsi que des projets à court terme conçus pour obtenir des résultats rapidement ; ciblent les citoyens, les entreprises et les associations non-lucratives (les programmes n'opèrent aucune distinction particulière entre les charges qui pèsent sur les entreprises et celles qui pèsent sur les citoyens) ; font un usage intensif des TIC ; s'attaquent (plus ou moins), à la fois, au flux et au stock de réglementations et intègrent les mesures destinées à améliorer la transparence et à faciliter l'accès à l'administration (portails, sites internet, etc.). Les enquêtes bisannuelles du Bureau fédéral du Plan indiquent que les charges administratives pesant sur les entreprises sont passées de 3.5% du PNB (selon les estimations) en 2000 à 1,72 % en 2008.

Les politiques oscillent entre projets communs des entités gouvernementales belges et initiatives propres à chaque entité gouvernementale intervenant dans son domaine de compétence. Les initiatives communes sont un élément particulièrement remarquable des projets actuels dans la mesure où elles mettent en évidence le fait que les entités gouvernementales belges ne sont pas toujours cloisonnées dans leurs propres projets. Les projets communs trouvent à s'appuyer sur un accord de coopération en matière de simplification administrative conclu, en 2003, entre le gouvernement fédéral, les régions et les communautés. Des initiatives importantes dans cette catégorie (non limitative) sont : le point de contact Kafka qui permet aux citoyens, aux entreprises et aux agents, partout en Belgique, de faire part de leurs idées pour réduire la bureaucratie et la Banque-carrefour des entreprises qui est un registre d'identification unique des entreprises ayant pour objet de mettre à disposition les données pour toutes les administrations, ce qui permet également de réutiliser les données les unes des autres. Le soutien institutionnel émane de l'ASA dont le plan d'action annuel ne couvre pas seulement les initiatives prises pour réduire les charges administratives résultant de la réglementation fédérale mais aussi les projets à long terme qui sont communs au gouvernement fédéral et aux autres entités gouvernementales belges.

Les entités gouvernementales belges ont fait preuve d'un dynamisme particulier pour mettre en place des programmes de réduction des charges administratives résultant de réglementations particulières. Des initiatives importantes ont été prises par le gouvernement fédéral ainsi que par les gouvernements wallon et flamand pour élaborer et mettre en œuvre des programmes de réduction des charges administratives. Différentes méthodes ont été adoptées. Le gouvernement fédéral et la région wallonne ont adopté une approche sélective, préférant expérimenter et encourager une évolution progressive. La région flamande a opté pour une approche plus systématique. Des variantes de la méthodologie SCM ou MCS (Méthode du coût standard) sont appliquées pour mesurer les coûts administratifs. Parallèlement, l'approche axée sur l'utilisateur est de plus en plus souvent adoptée pour améliorer les relations entre les citoyens et les entreprises, d'une part, leur administration, d'autre part. La région Bruxelles-capitale a comblé son retard et, en 2008 elle a commencé un projet pilote dans le but d'implanter la technique du MCS. Avec le « Plan d'action fédéral de Simplification administrative » entamé en octobre 2009, ce projet-pilote sera transformé en programme définitif, avec pour objectif de réduire de 25% les charges administratives. Une méthode de mesure sélective sera lancée à partir de 2010, avec pour premières cibles la législation économique et la législation sociale.

Il est possible de renforcer l'échange de bonnes pratiques entre les entités gouvernementales. Le fait d'adopter différentes méthodes peut représenter un atout car c'est un laboratoire d'idées pour avancer. Des mesures ont d'ores et déjà été prises pour renforcer la coopération entre le niveau fédéral et les régions dans le domaine de la mesure des charges administratives où des expériences sont en cours pour trouver des méthodes efficaces sur le plan des coûts. Ces expériences peuvent présenter de l'intérêt, non seulement pour la Belgique, mais aussi les autres pays européens (par exemple, le Portugal et la Finlande ont, de même, décidé de ne pas d'adopter telle quelle la méthodologie du SCM). Il importe que les bases de données évoluent dans la mesure du possible en adoptant les mêmes principes de sorte à favoriser l'échange de bonnes pratiques et la coopération. Des systèmes communs de ce type peuvent être « mis en réserve » pour le cas où les pouvoirs publics souhaiteraient mettre en place des programmes de réduction communs dans des domaines d'action d'intérêt commun à une date ultérieure.

Des efforts significatifs ont été consentis pour faire connaître les initiatives prises et les résultats obtenus en matière de simplification administrative. La marque « Kafka », par exemple, a été un outil utile pour communiquer, à la fois, au sein de l'administration et en direction du public externe. Il s'agit d'une initiative bien connue qui a également gagné en visibilité hors de Belgique. Cet état de fait contraste avec l'absence de communication sur d'autres politiques et actions importantes mises en œuvre pour mieux légiférer.

Le niveau fédéral a intensifié son programme de simplification administrative qui présente un certain nombre de points forts. Le programme fédéral évolue par étapes. La création, en 2007, du Bureau de mesure au sein de l'ASA, qui est chargé de suivre l'évolution, dans des domaines choisis, des charges administratives résultant de l'adoption de nouvelles réglementations ou la révision des réglementations existantes a été un relais important pour mettre en œuvre une politique plus systématique. Le bureau apporte son soutien à un programme de simplification glissant qui regroupe les projets de simplification des différents ministères. Les résultats de l'évaluation *a posteriori* font ressortir l'effet produit par l'activité réglementaire des ministères sur les charges administratives.

La politique menée donne des résultats tangibles. Il faut la soutenir et la poursuivre en portant l'attention sur certains points. L'accent placé sur l'évaluation et l'analyse *a posteriori* exercent une certaine pression sur les ministères qui se voient « dans l'obligation » d'obtenir des résultats. Cependant pour en maximiser les effets, il peut être nécessaire de renforcer le test Kafka (*ex ante*) de sorte que les réglementations qui font peser des charges administratives sur les citoyens et les entreprises puissent faire l'objet d'un contrôle plus rigoureux avant leur adoption, cela pour réduire au maximum la création de nouvelles charges inutiles. Il importe également de veiller à maintenir un lien solide et visible entre les éléments *ex ante* et *ex post* de la politique menée, à défaut le contrôle des charges s'avèrera inefficace à long terme, et veiller à le rattacher à la définition d'une cible ou d'un objectif final. La consultation publique sur les éléments à inclure dans l'évaluation et l'analyse et sur le choix des domaines d'action prioritaires pourrait gagner à un échange plus direct avec les entreprises pour compléter le retour d'informations du point de contact Kafka et les travaux du comité directeur.

La région wallonne a intensifié son programme de simplification administrative qui présente un certain nombre de points forts. Le gouvernement wallon a décidé que la première priorité était de sensibiliser aux objectifs et de veiller à ce qu'ils soient bien compris (« une chose après l'autre »). Il s'est servi de l'expérience et des bonnes pratiques des autres (du niveau fédéral mais aussi de l'UE) pour définir sa propre approche. Des efforts significatifs sont consacrés à l'évaluation des charges administratives. Pour ce faire, il a recours à la méthodologie SCM ainsi qu'à d'autres méthodes. Les progrès réalisés sont mesurés au moyen de critères quantitatifs et qualitatifs qui, pour chaque évaluation à laquelle il est procédé, sont définis au début de la procédure de simplification. EASI-WAL publie régulièrement des rapports d'étape qui peuvent être consultés sur son site web. Ces critères sont ensuite utilisés dans les rapports d'étape pour mettre en exergue les résultats obtenus par rapport aux projets.

Un certain nombre de points n'en appellent pas moins une attention certaine, le programme parvenant petit à petit à maturité. Le programme soulève des questions comparables à celles qui se posent au niveau fédéral. L'évaluation des charges administratives n'est pas clairement rattachée aux projets de simplification, pas plus qu'elle ne sert de base pour renforcer les objectifs actuels de la simplification. Presque rien n'est fait pour établir un lien avec les politiques d'évaluation des nouvelles réglementations et des réglementations existantes (le test *Kafka*). Or cela est important pour l'efficacité à long terme du contrôle des charges administratives. Enfin, il est nécessaire de développer la consultation publique au cours de la procédure d'évaluation pour connaître le point de vue de l'éventail le plus large possible de parties concernées, et non pas uniquement celui de l'administration.

Le gouvernement flamand a adopté une approche différente et plus systématique comparé aux autres gouvernements qui, elle aussi, a des points forts. Un premier projet-pilote a été élargi pour englober tous les domaines d'action des pouvoirs publics. Des mesures de référence ont été effectuées dans les domaines de l'action publique et un plan d'action doit être préparé pour chaque domaine d'action. Le « *wetsmatigingcel* » a également élaboré un plan d'action général. Des rapports d'étape sont établis à intervalles réguliers et transmis au gouvernement et au Parlement flamands. Ils font le point sur la réalisation de l'objectif de réduction de 2012. Des efforts sont faits pour s'attaquer aux effets des nouvelles charges via l'application d'une règle de compensation.

Le principal problème auquel se heurte l'approche flamande est celui des moyens limités dont dispose le gouvernement. « Mieux légiférer » est un objectif à long terme ; il faut du temps pour l'atteindre et il importe que les moyens soient adaptés à la tâche à accomplir. Les effectifs du service de gestion de la réglementation sont relativement restreints et on ne saurait exclure que le manque de moyens ne ralentisse le rythme d'avancement d'un programme, certes ambitieux, mais nécessaire.

Des approches intéressantes à l'égard de l'évaluation des charges administratives et la définition de priorités sont mises en œuvre en Flandre. L'évaluation selon la SCM, en l'occurrence en menant des entretiens avec un groupe de parties concernées plutôt qu'avec les entreprises individuellement, est une méthode qui peut être efficace sur le plan des coûts mais dont l'efficacité réelle demande encore à être vérifiée (on ne saurait exclure que des éléments importants ne soient - involontairement - ignorés et que les entreprises rechignent à exprimer librement leur point de vue lorsqu'elles sont en groupe). Avec la règle du 20/80, le risque est que des charges administratives importantes demeurent invisibles. Une étude d'évaluation de toute la législation existant dans un domaine d'action donné des pouvoirs publics permettrait de pallier ce risque ou de vérifier l'hypothèse formulée.

Réduction des charges administratives pour l'administration

La question des charges administratives pesant sur les agents est particulièrement importante dans le cas de la Belgique du fait de l'«inflation» institutionnelle résultant du processus de fédéralisation. La réforme de l'administration publique entreprise dans le but d'accroître l'efficacité de l'État gagnerait à être plus étroitement associée à l'amélioration de la réglementation proprement dite. L'existence, au sein de l'administration, de charges réglementaires inutiles, comme l'est la paperasserie excessive dont doivent s'acquitter les agents se trouvant aux avant-postes des services publics, génèrent des coûts inutiles pour l'administration.

Conformité, mise en application et voies de recours

L'application et le contrôle du respect des réglementations, qui, conformément à la répartition des compétences, relèvent de plusieurs entités gouvernementales, ne semblent pas poser de problèmes importants. L'étude n'a pas été en mesure d'approfondir la question mais le système semble avoir fait ses preuves ; les organes de contrôle coopèrent les uns avec les autres et des analyses de risques sont conduites.

Le système des recours, par contre, s'étend à l'ensemble du territoire belge. Il est également bien développé mais il pose aussi quelques problèmes. Le premier sujet de préoccupation concerne la répétition des procédures (plaideurs exerçant à la fois un recours administratif et un recours judiciaire). Il n'est peut-être pas inutile d'y prêter attention. Les informations recueillies par les médiateurs pourraient être mieux exploitées. Leurs activités donnent, en outre, à penser qu'il n'est pas tellement facile d'accéder aux informations relatives aux procédures réglementaires comme cela devrait le cas.

Les relations entre les États-membres et l'Union européenne

La gestion de la réglementation d'origine communautaire dispose d'un cadre réglementaire relativement satisfaisant de même que d'une procédure assez solide. Ce domaine constitue un terrain d'action privilégié pour s'assurer de la capacité de coordination de la Belgique lorsque la matière l'exige. Force est de constater que les résultats sont globalement encourageants. Parmi les structures mises en place en ce domaine, on relève la création - intervenue récemment - d'un réseau d'« euro-coordonateurs » - un par ministère s'agissant du gouvernement fédéral et un par région et par communauté - qui, au sein de leur administration, font office de point de contact dans un vaste réseau intergouvernemental.

La transposition dans les délais des directives de l'UE reste un sujet de préoccupation. La Belgique vient tout juste d'atteindre l'objectif de 1% de déficit de transposition des directives dans les délais. Un nouveau groupe de travail a été créé pour accroître les synergies entre le niveau politique (cabinets) et les niveaux administratifs. L'équipe des « pairs » de l'OCDE a recueilli un grand nombre de témoignages selon lesquels ce domaine nécessiterait un nouvel élan. La création d'un réseau euro-coordonateurs est une excellente initiative. Cependant, un seul emploi à temps plein ne suffira probablement pas lorsque les questions à examiner sont importantes (il faudrait, par exemple, réserver du temps pour examiner les dossiers relatifs aux infractions pour voir quelles leçons en tirer).

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

Le paysage de l'administration locale est vaste mais important au regard des relations directes entre l'administration, d'une part, les entreprises et les citoyens, d'autre part. La Belgique compte 589 communes, beaucoup de taille réduite. Les autorités locales jouent un rôle important dans le domaine du droit du travail, en matière d'urbanisme et de délivrance de permis de construire de même que dans la mise en œuvre des réglementations émanant des niveaux plus élevés. Les administrations régionales sont des acteurs essentiels, partageant, avec le fédéral, la tutelle des provinces et des communes. Il a été rapporté que cette tutelle pourrait être simplifiée.

Il existe un réseau déjà ancien de consultation entre les entités gouvernementales nationales et les autorités locales mais quelques points méritent attention. Les entités gouvernementales nationales (Etat fédéral, régions et communautés) consultent les autorités locales au sujet de l'élaboration de nouvelles réglementations ou la révision des réglementations existantes. Cette consultation s'opère par l'intermédiaire des conseils consultatifs, au sein desquels les provinces et les communes sont représentées. Les autorités régionales ont créé des organes spéciaux pour collaborer avec les entités locales. Les autorités locales n'en ont pas moins fait part de leur préoccupation au vu des charges que leur imposent les niveaux de gouvernement plus élevés. L'existence de mandats non financés et les charges administratives générées par les réglementations émanant des niveaux plus élevés sont source de préoccupation comme il a été donné à entendre à l'équipe des « pairs » de l'OCDE. Quelques initiatives ont été prises pour répondre à ces inquiétudes. Ainsi de l'initiative prise par le gouvernement flamand pour réduire les charges administratives qui pèsent sur les autorités locales. Un autre sujet évoqué porte sur la nécessité de consacrer davantage d'efforts au partage des banques de données et à la réutilisation des données par les différents niveaux de gouvernements.

Les entités locales ont commencé à participer aux initiatives pour mieux légiférer des autorités de niveau plus élevé ainsi qu'à prendre des mesures qui leur sont propres. Le gouvernement flamand a invité les pouvoirs locaux à participer à sa politique de simplification administrative. Les communes ont récemment pris diverses initiatives dans le but de « simplifier » les procédures et créer un environnement plus dynamique pour les entrepreneurs. La directive « services » de l'UE s'avère un levier de changement utile pour les points de contact.

Principales recommandations

<i>Stratégies et politiques de gouvernance réglementaire</i>	
Gouvernement fédéral, tous les gouvernements	
1.1.	Définir et diffuser une vision stratégique commune de ce qu'une réglementation de meilleure qualité vise à atteindre, qu'il s'agisse de mettre un frein à l'inflation réglementaire, mais aussi de la contribution plus large que cela peut apporter à la réalisation des objectifs économiques et d'autres objectifs de l'action gouvernementale. Coopérer à l'élaboration d'une stratégie de communication commune pour les travaux et les réalisations communes ainsi que pour la stratégie générale d'amélioration de la réglementation. Elaborer un accord global pour soutenir une approche et des objectifs communs. Confirmer et renforcer l'engagement de mettre en commun les expériences et les meilleures pratiques, et de recenser les domaines où il est logique de collaborer. Veiller à ce que les mesures concernant le stock des réglementations s'accompagnent de mesures visant le flux des réglementations. Etoffer la stratégie par une série de principes convenus auxquels chaque gouvernement s'engagerait, contribuant ainsi à la viabilité des principales institutions et des principaux projets d'amélioration de la réglementation.
Gouvernement fédéral	
1.2.	Renforcer la communication et la visibilité. Définir et mettre en place une stratégie de communication qui mette en évidence les travaux en cours, les réalisations à ce jour, et mette en valeur l'identité du programme d'amélioration de la réglementation et de ses leaders. Si nécessaire, s'assurer le concours d'experts en communications pour déterminer quelle méthode est susceptible de donner les meilleurs résultats.
Tous les gouvernements	
1.3.	Coopérer à l'élaboration d'une stratégie de communication commune pour les travaux et réalisations partagées, ainsi que pour la stratégie générale d'amélioration de la réglementation. L'accord de coopération sur la simplification administrative entre le gouvernement fédéral, les régions et les communautés pourrait être la plateforme permettant d'engager cette coordination indispensable.
1.4.	Examiner comment faire en sorte que les évaluations <i>ex post</i> des principaux programmes d'amélioration de la réglementation soient effectuées de manière systématique, afin d'obtenir une boucle de rétroaction efficace qui puisse être utilisée pour renforcer encore les programmes.

Capacités institutionnelles pour l'amélioration de la réglementation

Tous les gouvernements

- | | |
|------|--|
| 2.1. | Assurer la viabilité des institutions et projets importants d'amélioration de la réglementation. Compléter la stratégie d'amélioration de la réglementation par une série de principes convenus auxquels chaque gouvernement s'engagerait, ce qui contribuerait à la viabilité des principales institutions et des principaux projets d'amélioration de la réglementation. |
| 2.2. | Examiner les meilleurs moyens d'établir des liens plus efficaces entre l'administration et les entités politiques, pour obtenir l'appui de tous aux processus d'amélioration de la réglementation. |
| 2.3. | Examiner si l'une ou l'autre des structures et procédures mises en place pour gérer les réglementations de l'UE peuvent servir de modèle pour le traitement des questions internes. |

Gouvernement fédéral

- | | |
|------|--|
| 2.4. | Veiller à ce que l'ASA conserve son caractère spécifique sur le plan institutionnel (rattachement à la Chancellerie fédérale, agence autonome, lien fort avec les parties prenantes), qui lui a permis de promouvoir, souvent avec un grand succès, des initiatives d'amélioration de la réglementation présentant un intérêt pour l'ensemble de la Belgique. Veiller à ce que ses activités en faveur de l'amélioration de la réglementation continuent de bénéficier d'un appui effectif avec l'élargissement de ses missions. |
| 2.5. | Favoriser une plus grande coopération entre l'ASA et les Services publics fédéraux dans le cadre des initiatives qui semblent les plus prometteuses à l'appui d'une meilleure qualité de la réglementation. Par exemple, examiner comment les processus d'analyse d'impact <i>ex ante</i> peuvent être reliés plus efficacement au test <i>Kafka</i> . |
| 2.6. | Réaliser une étude, en y associant l'ASA et les structures chargées de l'amélioration de la réglementation des autres gouvernements belges, pour déterminer si et comment chacun des organismes belges intervenant dans la gestion de la réglementation pourrait être associé plus étroitement aux processus d'amélioration de la réglementation. |

Gouvernements régionaux et communautaires	
2.7.	Veiller à ce que les atouts institutionnels importants pour l'amélioration de la réglementation qui sont à présent en place soient préservés et améliorés. Examiner si les ressources sont suffisantes pour les tâches accomplies, et veiller à ce que les capacités et compétences professionnelles soient encore améliorées, afin de répondre aux besoins d'un programme d'amélioration de la réglementation arrivant à maturation à l'appui d'une administration publique plus efficace et de la compétitivité économique.
Gouvernement fédéral – Chancellerie du Premier Ministre, ASA	
2.8.	Envisager le développement d'une perspective plus stratégique concernant la coopération sur les politiques à mener, qui identifie les questions qu'il peut être nécessaire de traiter en commun (l'environnement par exemple), en particulier parce qu'elles impliquent l'adoption d'un nombre important de réglementations par les différents gouvernements. Examiner et contrôler les accords de coopération pour l'amélioration de la réglementation afin qu'ils jouent un rôle de soutien approprié en rationalisant le cadre administratif réglementaire de manière à promouvoir la cohérence des politiques dans l'ensemble de la Belgique.
Tous les gouvernements	
2.9.	Continuer à promouvoir le renforcement de la coopération et des échanges d'informations sur l'amélioration de la réglementation avec les parlements, tout en respectant la répartition des pouvoirs et des attributions entre l'exécutif et le parlement.

<i>La transparence par la consultation publique et la communication</i>	
Tous les gouvernements	
3.1.	Engager une analyse en vue d'une réformes du système des conseils consultatifs, afin d'en simplifier la structure ; développer de nouvelles formes de consultation, à utiliser le cas échéant en complément du système traditionnel ; renforcer les consultations intergouvernementales ; et pour définir l'approche globale, établir des lignes directrices applicables aux consultations pour tous les domaines.

Conseils consultatifs	
3.2.	Evaluer le système des conseils consultatifs, en vue de le rationaliser (davantage), et de simplifier les dispositions le régissant. Envisager un système de couperet pour réduire le nombre de conseils lorsqu'ils arrivent à la fin de leur mandat. Supprimer les conseils qui ne sont pas jugés efficaces. Etablir des mandats qui ont une durée limitée, et réexaminer systématiquement le fonctionnement du conseil avant d'en renouveler le mandat.
3.3.	Veiller à ce que les opérations de consultation soient lancées au début du processus de prise de décision, avant que les engagements politiques aient été pris, et en temps voulu pour fournir en retour des informations utiles au gouvernement afin de l'aider à prendre des décisions. Utiliser les mécanismes de planification pour ce faire.
3.4.	Appliquer les dispositions concernant les dates butoirs si nécessaire, et vérifier que ces dates laissent suffisamment de temps aux parties prenantes pour préparer des réponses efficaces.
3.5.	Vérifier que toutes les réglementations soient prises en compte à tous les stades pertinents du processus de consultation (y compris, par exemple, un examen par le conseil consultatif compétent). Examiner, en liaison avec les parlements, comment et dans quelle mesure des lois adoptées par les parlements puissent faire l'objet de procédures robustes équivalentes.
3.6.	Vérifier que la procédure et les critères pour la création et les nominations aux conseils consultatifs soient clairs et facilement accessibles à tous ceux qui souhaitent se présenter.
3.7.	Envisager la création d'un portail de consultation (couvrant tous les gouvernements) afin de veiller à ce que les travaux et les opinions des conseils consultatifs les plus importants soient publiés et facilement accessibles à toutes les parties intéressées, y compris le grand public.
3.8.	Veiller à ce qu'il y ait un retour d'information systématique au sujet des contributions des principales parties prenantes, y compris lorsque les consultations ne sont pas obligatoires. Pour les textes importants, envisager de fournir des informations plus complètes que celles qui figurent actuellement dans les exposés des motifs des projets de loi.

Nouvelles formes de consultation	
3.9.	Sans mettre en danger le système de consultation traditionnel des conseils consultatifs, élaborer un cadre pour l'utilisation sélective de nouvelles méthodes, en s'appuyant sur les expériences qui ont déjà données de bons résultats. Par exemple, quand serait-il utile de consulter sur le web, peut-être dans le cadre du processus des conseils consultatifs ? Quelles questions y aurait-il avantage à traiter de cette manière ?
Lignes directrices concernant le cadre pour les consultations	
3.10.	Examiner s'il faut renforcer et systématiser les consultations intergouvernementales et les approches communes à l'égard des consultations publiques dans des domaines où les gouvernements s'accordent sur la nécessité d'une coordination.
Consultations intergouvernementales	
3.11.	Elaborer, approuver et faire connaître une politique applicable en matière de consultations et un code de bonnes pratiques correspondant qui couvre tous les éléments essentiels énoncés dans les recommandations plus détaillées figurant ci-dessus (champ, calendrier, méthodes, retour d'information, etc.). Pour ce faire, on pourrait créer un groupe de réflexion composé de représentants des unités chargées de l'amélioration de la réglementation, de parties prenantes représentatives, des conseils consultatifs les plus importants, et du Conseil d'État. Examiner s'il faut prévoir des nouvelles sanctions en cas de non-respect des règles et procédures de consultation.

<i>Elaboration de nouvelles réglementations</i>	
Procédures pour l'élaboration des réglementations	
Gouvernement fédéral, gouvernement wallon	
4.1.	Envisager des mesures pour limiter l'utilisation des lois-programmes à leur finalité prévue. Veiller à ce que ces lois fassent l'objet d'un traitement transparent.

Gouvernements hors gouvernement flamand	
4.2.	Envisager de mettre en place un processus de planification plus visible et actualisé périodiquement pour les réglementations, afin de favoriser la transparence.
Tous les gouvernements	
4.3.	Examiner les moyens de charger les agents de l'administration de la responsabilité de l'élaboration des lois, compte tenu bien entendu du contrôle exercé et des orientations données par les responsables politiques et ministériels.
4.4.	Veiller à ce que toutes les réglementations importantes soient soumises à la même procédure. Examiner, en concertation avec les parlements, comment et dans quelle mesure les lois d'initiative parlementaire pourraient faire l'objet de procédures solides équivalentes.
4.5.	Envisager des contrôles internes préliminaires par les agents de l'administration pour alléger la charge qui pèse sur les organismes de contrôle officiels. Définir des critères pour classer les affaires par ordre de priorité. Par exemple, dans le cas de l' <i>Inspection des finances</i> , il pourrait s'agir de seuils permettant de déterminer les réglementations qui ont les conséquences budgétaires les plus importantes. Examiner comment limiter le recours à la procédure d'urgence, afin de laisser le temps au Conseil d'État et à l' <i>Inspection des finances</i> de procéder à des contrôles effectifs.
Tous les gouvernements, Conseil d'État	
4.6.	Rendre publics systématiquement (au moins en partie) les avis du Conseil d'État sur son site web. Envisager aussi de rendre systématiquement publique la réponse du gouvernement aux avis du Conseil d'État (comme c'est le cas dans certains autres pays ayant des structures similaires, par exemple les Pays-Bas).
Evaluation <i>ex ante</i> de l'impact des nouvelles réglementations	
Tous les gouvernements	
4.7.	Recenser les problèmes qui font obstacle aux processus d'analyse de l'impact plus robuste, et prendre des mesures pour y remédier, en s'appuyant sur les meilleures pratiques internationales.

4.8.	Veiller à mettre systématiquement en commun les expériences, en commençant par l'accord de coopération sur la Simplification administrative de 2003.
Gouvernement fédéral	
4.9.	Le gouvernement fédéral devrait réviser ses ambitions en ce qui concerne l'évaluation des impacts des décisions sur le développement durable (EIDDD) et faire le point sur les moyens de s'orienter vers une approche plus large, intégrée et réaliste.
Gouvernement flamand	
4.10.	La Flandre devrait maintenir son ambition d'un processus à large portée. Il ne faudrait pas qu'elle soit découragée par les difficultés que pose la mise en place d'un processus approfondi d'évaluation de l'impact et qu'elle décide de s'en tenir à une version plus limitée qui ne couvre que les charges administratives.
Gouvernement wallon	
4.11.	Le gouvernement wallon devrait se fixer pour objectif l'adoption d'un processus plus large, allant au-delà des charges administratives.
Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale	
4.12.	Le gouvernement de la région de Bruxelles devrait instituer officiellement une évaluation <i>ex ante</i> de l'impact dans les procédures d'élaboration de nouvelles réglementations.
Tous les gouvernements	
4.13.	Un objectif à long terme que les gouvernements pourraient commencer à examiner aujourd'hui est l'identification des domaines dans lesquels il existe un intérêt commun pour le résultat, et donc la nécessité de combiner les efforts en matière d'évaluation de l'impact pour les réglementations liées à ces mesures.
4.14.	Veiller à ce que l'amélioration des processus d'évaluation de l'impact comprenne un engagement clair et contraignant d'examiner les solutions de rechange à la réglementation.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

Simplification des réglementations

Tous les gouvernements

- | | |
|------|--|
| 5.1. | Examiner comment les travaux importants de codification, réalisés pour l'essentiel par des fonctionnaires, peuvent être portés à l'attention des gouvernements et des dirigeants politiques afin de s'assurer leur plein soutien à long terme. |
|------|--|

Gouvernement fédéral, tous les gouvernements

- | | |
|------|--|
| 5.2. | Encourager et suivre les travaux du Comité parlementaire chargée du suivi législatif, et les travaux d'autres commissions parlementaires (par exemple, la Commission de la Flandre). Communiquer les résultats de ces travaux dans l'esprit d'une approche globale. Examiner comment les questions de mise en œuvre peuvent être prises en compte plus efficacement et à un stade plus précoce (par exemple, en prévoyant des clauses de réexamen dans les projets de réglementation ; en veillant à ce que la mise en œuvre soit l'une des questions traitées dans les évaluations <i>ex ante</i> de l'impact ; et d'une manière générale, en renforçant les liens entre l'AIR <i>ex ante</i> et la mise en œuvre et l'examen <i>ex post</i>). |
|------|--|

Réduction des charges administratives pour les entreprises et les citoyens

Tous les gouvernements

- | | |
|------|---|
| 5.3. | Renforcer le réseau SCM belge pour mettre en commun les idées concernant le développement des méthodologies. Veiller à ce que les gouvernements procèdent à des échanges d'informations concernant le développement des bases de données, pour faciliter les échanges des meilleures pratiques et la coopération. |
|------|---|

Gouvernement fédéral

- | | |
|------|--|
| 5.4. | Confirmer un objectif clair pour la réduction des charges afin que les bénéfices obtenus grâce à la révision des réglementations existantes ne soient pas annulés par les charges découlant des nouvelles réglementations. Examiner comment le test Kafka <i>ex ante</i> pourrait être renforcé et continuer de veiller à ce que les aspects <i>ex ante</i> et <i>ex post</i> soient fermement liés. Envisager le développement de consultations directes avec les entreprises, en complément à la contribution du |
|------|--|

	point de contact <i>Kafka</i> et du Comité d'orientation de l'ASA.
Gouvernement wallon	
5.5.	Renforcer les objectifs et critères actuels en vigueur pour la réduction des charges afin que les travaux consacrés aux réglementations existantes ne soient pas annulés par les charges découlant de nouvelles réglementations. Utiliser plus largement les travaux de mesure qualitatives pour étayer les plans de simplification et à l'appui d'objectifs clairs. Examiner les moyens de relier l'évaluation des charges dans les projets de réglementation (le test <i>Kafka</i>) avec la politique en vigueur pour les réglementations existantes. Elaborer et mettre en œuvre une politique de consultation du public à plus large assise qui prendra en compte les points de vue directs des parties prenantes de manière plus systématique.
Gouvernement flamand	
5.6.	Examiner comment mieux soutenir l'Unité de gestion de la réglementation dans ses travaux. Une idée consisterait à sous-traiter le processus de mesure. Envisager d'évaluer les approches suivies pour mesurer les charges afin de confirmer qu'aucun détail important ne soit négligé.
Réduction des charges administratives au sein de l'administration	
Tous les gouvernements	
5.7.	Examiner s'il est approprié et nécessaire de prendre des mesures plus ciblées pour s'attaquer aux charges inutiles au sein de l'administration.
<i>Conformité, mise en application et voies de recours</i>	
Tous les gouvernements	
6.1.	Examiner s'il y a des problèmes liés à la répétition des procédures, et à une utilisation plus efficace des informations recueillies par les médiateurs, qui doivent retenir l'attention.

Les relations entre les États-membres et l'Union européenne

- | | |
|------|---|
| 7.1. | Instaurer un examen stratégique du cadre pour la transposition des directives de l'UE. Examiner si les ressources allouées au réseau des euro-coordonateurs doivent être accrues. Envisager d'effectuer une étude d'impact approfondie pour les directives de l'UE dans le cadre du processus de transposition. Réexaminer le rôle du Conseil d'État (devrait-il intervenir à un stade plus précoce concernant les compétences ?). Examiner comment rapprocher dans la pratique les processus de négociation et de transposition. Renforcer l'intérêt des fonctionnaires et responsables politiques de haut niveau pour la gestion des réglementations de l'UE. |
|------|---|

Note supplémentaire : il convient de noter qu'il a été donné effet à des parties importantes de cette recommandation – réexamen de la transposition, rôle du Conseil d'État – après la mission de l'équipe chargée de l'examen par les pairs de l'OCDE.

NOTES

1. Après quatre années de forte croissance, l'économie belge est entrée dans une profonde récession durant le second semestre 2008 sous l'impact de la crise internationale.¹ Le principal défi à venir est de rétablir l'équilibre budgétaire et d'engager des réformes structurelles pour renforcer la croissance à long terme. Les finances publiques s'éloignent davantage de l'équilibre. La solution consiste en partie à rééquilibrer les compétences en matière de recettes et de dépenses dans la fédération pour préserver l'équilibre des dépenses publiques. Comparé à d'autres entités de gouvernement belges, le gouvernement fédéral est en proie à de grandes difficultés budgétaires. Un autre problème budgétaire, de nature systémique, tient au fait que les chevauchements de compétences en matière de dépenses n'incitent guère à dépenser plus efficacement. (Étude économique de l'OCDE : Belgique, 2009).
2. *Chambre des Représentants de Belgique, Note de Politique Générale du ministre pour l'Économie et la Simplification administrative*, 14 avril 2008. Doc 52 0995/018.
3. Fédération des entreprises belges, *Livret pour mieux légiférer*, 2008.
4. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il résulte en effet de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État que les compétences tant des régions que des communautés s'exercent sur un territoire donné, seule la région bilingue de Bruxelles-capitale connaissant, pour les seules compétences communautaires, un système de choix personnel exercé par les administrés lorsque ces derniers ne se rattachent pas aux institutions

unicommunautaires. Vu l'absence de sous-nationalité, ce choix peut en outre varier, pour une même personne, selon les matières en cause. Sauf cette situation propre à Bruxelles, ce n'est qu'à titre exceptionnel que les communautés exercent des compétences en dehors du territoire de leur région linguistique unilingue.

5. Dans un certain nombre de cas, il en est résulté des déséconomies d'échelle, d'où une complexité institutionnelle et une fragmentation des politiques. (Étude économique de l'OCDE : Belgique, 2009).
6. Traduction du secrétariat d'un passage de l'« *Accord du gouvernement conclu entre les négociateurs* de CD&V, MR, PS, Open Vld, cdH », mars 2008. Disponible à l'adresse suivante:

www.fedweb.Belgique.be/fr/binaries/accord_gouvernement180308_tcm119-14855.pdf.
7. La région bilingue Bruxelles-capitale n'est pas divisée en provinces.
8. Le tableau d'affichage de l'UE montre qu'en 2009, soit au moment de l'examen mené par les pairs de l'OCDE, le déficit de transposition de la Belgique était supérieur à l'objectif de 1%. Il est passé à 0.8% en mars 2010.
9. Voir OCDE 2009 ; voir également AIE 2005 "Cependant ce type de structure peut causer des problèmes de pouvoir réglementaire (chevauchement de compétences, absence de couverture réglementaire de certains segments, absence d'économie d'échelle) et de coordination (tant des objectifs que des décisions de mise en vigueur). Cette structure pourrait induire de longues procédures de communication et des lourdeurs administratives").
10. Origines de la concertation économique et sociale qui émerge au 19^{ème} siècle, dans une économie industrialisée qui génère des conflits sociaux graves. La conférence du travail en 1886, inaugure en quelque sorte, les premiers organes de concertation organisée. Dans les années 30, les conflits justifient un renouveau et approfondissement de la concertation. Le projet d'accord de solidarité sociale (1944) a été le point d'appui des lois de 1948 (création du CCE), de 1952, (création du CNT), de 1968, organisant les commissions paritaires. (source : gouvernement fédéral).
11. Une loi fédérale qui est reproduite pour les régions et les communautés.

