



AVIS

CCE 2020-0100

**Pour une réglementation réalisant les objectifs
de politique à un coût minimal**

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



Avis

**« Pour une réglementation réalisant les objectifs de politique
à un coût minimal »**

**Bruxelles
22.01.2020**

Saisine

Dans son rapport Emploi-Compétitivité 2018-2019, le CCE a identifié un certain nombre de défis socio-économiques importants pour l'économie belge, défis auxquels les autorités fédérales et régionales doivent, selon lui, faire face prioritairement. Il s'agit de l'innovation, de l'économie circulaire, d'une sécurité sociale soutenable, de la mise en concordance de l'offre et de la demande sur le marché du travail, des prix à la consommation et des prix business-to-business ainsi que de la transition énergétique vers une économie bas carbone et d'une mobilité durable et fluide.

Partant de ce constat, le Conseil a étudié de façon plus approfondie les divers facteurs à mobiliser pour relever les défis susmentionnés. Chacun de ces facteurs a fait l'objet d'un focus développant les mesures de politique socio-économique concrètes à prendre et / ou les principes qui doivent présider à leur mise en œuvre. L'un de ces focus avait trait à la réglementation.

Conformément à la décision du Bureau du 24 avril 2019, ce focus a été coulé dans un avis intitulé 'Pour une réglementation qui réalisant les objectifs de politique à un coût minimal'. Le projet d'avis a été approuvé unanimement par l'assemblée plénière du CCE le 22 janvier 2020.

Avis

1 Principes à respecter par une bonne réglementation

Citoyens, travailleurs et entreprises sont confrontés quotidiennement à la réglementation. Cette réglementation n'est évidemment pas établie par hasard, elle a pour objectif d'atteindre des objectifs économiques, sociaux et/ou environnementaux importants et de permettre à tous de vivre ensemble dans un État de droit démocratique.

Une réglementation de qualité exige toutefois qu'un certain nombre de principes soient respectés. Ces principes sont importants pour toutes les formes de réglementation, qui s'applique donc à la fois aux citoyens, aux travailleurs et aux entreprises. Dans le cadre des travaux relatifs au Rapport Emploi-Compétitivité, l'accent est toutefois placé sur les améliorations de qualité de la réglementation susceptibles d'accroître la compétitivité de l'économie belge. C'est la raison pour laquelle le texte ci-dessous se focalise essentiellement sur la réglementation destinée aux entreprises.

Principes à respecter par une bonne réglementation :

- **Indispensable et efficace, mais aussi efficiente et proportionnelle** : Dans le cas où les décideurs politiques optent pour une intervention publique par le biais de la réglementation, il doit pouvoir être démontré que celle-ci est indispensable pour résoudre un problème - en d'autres termes, l'objectif de la réglementation doit être clair - et qu'elle est efficace pour résoudre ce problème. Dans le même temps, une bonne réglementation permet d'atteindre l'objectif souhaité au coût sociétal le plus bas possible et de minimiser les effets secondaires indésirables.

- **Simple, claire et accessible** : Une réglementation de qualité est facile à comprendre et accessible de manière simple et inconditionnelle à tous ceux pour qui elle est importante. C'est d'autant plus important pour les petites entreprises, dans lesquelles la complexité réglementaire et les charges administratives en général pèsent plus lourdement que dans les grandes entreprises¹.
- **Légitime** : La réglementation doit être conforme au cadre juridique existant et respecter les principes juridiques généraux tels que le principe d'égalité, le principe de proportionnalité, le principe de sécurité juridique... Sans préjudice des objectifs de la réglementation, il importe également qu'elle n'entraîne pas une dégradation des droits fondamentaux des travailleurs et des citoyens, qu'elle n'entrave pas l'amélioration de ces droits et qu'elle n'ait pas un impact négatif sur la vitalité des entreprises.
- **Cohérente** : Une bonne réglementation ne comporte aucun doublon ni aucune contradiction en soi ou par rapport à d'autres réglementations, et elle s'inscrit dans un ensemble cohérent, tant par rapport à d'autres domaines politiques que par rapport à d'autres niveaux de pouvoir.
- **Pertinente dans la durée et actuelle, mais aussi suffisamment stable et non rétroactive** : La réglementation doit rester pertinente et à jour, mais il est également important qu'elle ne change pas à tout bout de champ. En effet, des investissements ne seront réalisés que si le cadre réglementaire fournit des garanties suffisantes pour les rendements futurs ; les entrepreneurs doivent donc être certains que le cadre réglementaire est suffisamment stable. En tout état de cause, toute modification réglementaire éventuelle doit être annoncée suffisamment à l'avance et ne doit pas être appliquée rétroactivement.
- **Propice à l'innovation et numérique** : Il est important, lors de l'élaboration des réglementations, de ne pas perdre de vue l'innovation et de tenir compte de cet élément lorsqu'il s'agit de mettre en balance d'autres « intérêts » en jeu, tels que la sécurité, la qualité, la protection...

De nombreuses réglementations ne sont pas favorables ou défavorables à l'innovation en termes de contenu, mais elles ont, de par leur mise en œuvre, un impact significatif sur l'innovation. Par exemple, une réglementation qui favorise les entreprises établies par rapport aux nouvelles entreprises et entrave ainsi l'entrée sur le marché de nouveaux arrivants peut avoir un impact négatif sur le fonctionnement du marché et donc sur l'innovation. Les lourdes charges administratives ont également un coût d'opportunité : les ressources et le temps utilisés pour se conformer à la réglementation ne peuvent être consacrés à d'autres activités, comme l'innovation.

Mais il est également important, sur le plan du contenu, que les réglementations soient adaptées suffisamment rapidement aux nouveaux développements et qu'elles laissent de la place à l'innovation. La rapidité avec laquelle cela se produira sera déterminante pour le développement des « first mover advantages » dans une perspective internationale. Toutefois, comme cela a déjà été mentionné, il faut également tenir compte de l'impact sociétal des innovations, des risques potentiels et des éventuels effets secondaires indésirables.

Enfin, la poursuite de la numérisation est également importante : il est nécessaire que les citoyens, les entreprises et les organisations soient en mesure de traiter le plus grand nombre possible de transactions avec l'administration publique par voie numérique, tout en accordant une attention suffisante aux personnes ayant moins de compétences numériques, et de travailler autant que possible selon le principe « Only Once ».

¹ Ainsi, certaines études montrent que le coût de mise en conformité à une réglementation donnée peut être jusqu'à 10 fois plus élevé pour les petites entreprises que pour les grandes entreprises (CE, 2007, p. 4).

- **Étayée et en concertation** : Une réglementation de qualité est préparée soigneusement et s'appuie sur toutes les informations scientifiques et empiriques utiles qui sont raisonnablement disponibles. Il est également important que la réglementation tienne compte de ce qui se passe dans la société et de la réalité du terrain ; le cas échéant, les règles seront également mieux acceptées dans la pratique par ceux à qui elles sont destinées. La concertation via les conseils consultatifs représentatifs sera importante à cet égard (cf. infra).
- **Réalisable et applicable** : Une bonne réglementation doit faire l'objet d'un suivi dans la pratique et donc être appliquée de manière efficace et effective. Mais la manière dont la réglementation est mise en œuvre est également importante. Par exemple, la qualité des contacts avec les autorités publiques a un impact significatif sur la charge réglementaire ressentie par les entreprises, les citoyens et les travailleurs.

2 Quelles sont les performances de la Belgique en la matière ?

Une évaluation de la réglementation belge au regard de ces principes montre que beaucoup de progrès sont encore possibles. Plusieurs rapports soulignent le lien entre la baisse de compétitivité et la mauvaise qualité institutionnelle en termes de réglementation².

En Belgique, le Bureau fédéral du plan (BFP) réalise tous les deux ans, en collaboration avec l'Agence pour la simplification administrative (ASA), une enquête sur les charges administratives. Il ressort de ces chiffres qu'après une réduction antérieure des charges administratives, le coût total des obligations administratives a de nouveau augmenté depuis 2008³. Cette évolution est le résultat de mouvements divergents : les coûts totaux pour les PME augmentent, tandis que ceux des indépendants et des grandes entreprises diminuent ; le niveau des charges administratives par travailleur est le plus élevé pour les petites entreprises et a également connu la plus forte hausse pour ce groupe sur la période 2008-2016.

En ce qui concerne la qualité de la réglementation, les principales préoccupations identifiées dans l'enquête biennale du BFP sont le manque de flexibilité (capacité d'adaptation de la réglementation à toutes les circonstances) et la difficulté de compréhension de la réglementation (et en particulier de la réglementation fiscale). Ceci vaut à la fois pour les entreprises et les indépendants. En outre, s'agissant plus particulièrement des domaines réglementaires de la fiscalité et de l'emploi, moins d'un tiers des entreprises et des indépendants⁴ considèrent que les réglementations sont cohérentes les unes par rapport aux autres et moins de 40% considèrent que les objectifs sont clairs. Dans l'ensemble, c'est la réglementation en matière fiscale qui est jugée la moins qualitative. Une vision équilibrée de la fiscalité s'avère donc nécessaire afin d'assurer une plus grande cohérence et une plus grande continuité.

² Voir notamment : The World Bank, Doing Business 2019; World Economic Forum, "The global competitiveness report 2017-2018"; International Institute for Management Development, 2018, 'IMD World Competitiveness yearbook 30th edition'.

³ Le coût des charges administratives est exprimé en euros et englobe donc l'ensemble du temps et des ressources consacrés par l'entreprise ou les experts externes pour comprendre les réglementations, recueillir, traiter, présenter ou conserver les informations ainsi que pour remplir les formulaires requis.

⁴ Pour les indépendants, le domaine « emploi » n'est pas applicable.

Pour ce qui est des contacts avec l'administration, moins de la moitié des entreprises et indépendants interrogés dans le cadre de l'enquête du BFP et de l'ASA estiment qu'il est facile d'entrer en contact avec l'administration ou le service compétent (pour la fiscalité, c'est même seulement 1/3), qu'il est facile de savoir à quel service s'adresser et que les réponses sont les mêmes quelle que soit la personne contactée. Moins de la moitié des indépendants considèrent également que les décisions sont clairement motivées.

D'autres sources font également état de la qualité défectueuse de la réglementation en Belgique. Dans plusieurs avis (concernant l'innovation, la mobilité, l'énergie, la transition vers une économie circulaire...), le CCE a déjà souligné le manque de cohérence de la réglementation, qui est largement imputable à un manque de coordination et de collaboration entre les domaines politiques et les niveaux de pouvoir. En raison de la fragmentation des compétences, il n'est pas toujours facile pour les entreprises de savoir quelle réglementation leur est applicable (CCE 2016-0940).

L'accès à la réglementation en vigueur est également un problème croissant dans notre pays. Prenons l'exemple de Fisconetplus, une base de données du SPF Finances qui rassemble la législation actualisée dans tous les domaines, ainsi que toute la documentation informative produite par le SPF Finances, la jurisprudence belge et européenne, les questions parlementaires et divers codes juridiques. Auparavant, ce site internet était accessible gratuitement, mais depuis peu, ce n'est plus le cas qu'après avoir créé un profil et un mot de passe de Microsoft. Cela rend l'accès plus difficile et, dans certains cas, pratiquement impossible. En outre, le fait qu'un compte Microsoft doive être créé pour identifier la personne concernée constitue une violation de la vie privée. Dans sa recommandation 01/2019 du 6 février 2019, l'Autorité de protection des données a ainsi confirmé que l'obligation de créer un compte utilisateur chez Microsoft pour consulter la base de données fiscales Fisconet du SPF Finances est contraire au RGPD⁵ ⁶.

S'agissant à nouveau de la législation fiscale, la CE pointe du doigt dans son dernier rapport pays la complexité du système fiscal. Le Conseil d'État constate de son côté qu'en 2017, la plupart des normes juridiques en matière d'impôt sur le revenu ont été adoptées par le biais de lois « fourre-tout », ce qui est préjudiciable à leur qualité. Il souligne que l'urgence avec laquelle les modifications en projet sont chaque fois rédigées et avec laquelle la Chambre des représentants doit les apprécier favorise de nouvelles erreurs ou des estimations politiques inexactes qui, peu de temps après, appellent une nouvelle législation réparatrice. Ce procédé nuit à la sécurité juridique, cette atteinte étant encore renforcée, selon le Conseil d'État, par le peu de transparence caractérisant la manière dont les modifications sont proposées dans l'exposé des motifs⁷.

⁵ https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_%2001_2019.pdf.

⁶ <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2814/files/Standpunt%20ATA%20Fisconetplus.pdf>.

⁷ Avis du Conseil d'État n° 62.738/3 du 5 février 2018 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'impôts sur les revenus' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62738.pdf#search=62738>.

Des progrès sont également nécessaires en ce qui concerne le principe selon lequel la réglementation doit être élaborée « en concertation ». S'il y a consultation des parties prenantes, cela se produit souvent beaucoup trop tard dans le processus et souvent à l'improviste. Il arrive en outre fréquemment que des avis négociés et adoptés par consensus par les représentants les plus représentatifs des employeurs et des travailleurs ne soient pas respectés, à l'image de l'avis unanime CCE-CNT sur le budget mobilité (CCE 2017-0885).

Il en va de même en ce qui concerne le caractère étayé de la réglementation. Bien que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) ait en principe pour objectif de garantir ce caractère étayé, il ressort de différentes évaluations que les AIR sont effectuées incorrectement et beaucoup trop tard dans le processus réglementaire, de sorte qu'elles ont peu ou pas d'influence sur le processus décisionnel. L'évaluation ex post est également rare et certainement pas structurelle en Belgique.

Enfin, on a également l'impression que la réglementation ne réagit pas toujours assez bien ou assez rapidement à un certain nombre de développements sociétaux et technologiques de grande ampleur. Par exemple, une réglementation existante peut contenir des conditions et des critères qui entravent le développement de nouvelles idées. Mais de nouvelles innovations (technologiques) peuvent également apparaître dans des domaines où la réglementation fait défaut ou dont la réglementation existante ne tient pas (encore) compte, ce qui peut entraîner des problèmes tels que des distorsions de concurrence, de l'insécurité....

3 Quelques recommandations pour une réglementation de meilleure qualité

Afin d'améliorer la qualité de la réglementation à l'avenir, un certain nombre de facteurs seront importants.

3.1 Engagement politique de haut niveau en faveur d'une meilleure réglementation et d'une coopération efficace au sein de l'autorité fédérale et avec d'autres niveaux de pouvoir

Premièrement, il est important que soit reconnue, à un niveau politique élevé, la nécessité d'une « meilleure réglementation » qui respecte tous les principes énumérés au point 1. Il est donc essentiel, dans les futurs accords gouvernementaux, de jeter les bases d'une réglementation de qualité et d'une simplification administrative, mais aussi de suivre les progrès réalisés dans ce domaine et de les communiquer à intervalles réguliers.

Une telle ambition d'amélioration de la réglementation suppose également, entre autres choses, un engagement à un niveau politique élevé en faveur d'une coopération effective entre les domaines politiques et les niveaux de pouvoir, y compris par-delà les frontières des partis.

3.2 Consultation en temps utile des organes consultatifs représentatifs et respect des avis unanimes

Comme indiqué dans les principes d'une bonne réglementation, il est important que la réglementation tienne compte de ce qui se passe dans la société et de la réalité du terrain ; il s'agit non seulement d'informations utiles pour la politique, mais cela contribue également à créer un soutien en faveur de nouvelles réglementations. Les nouvelles technologies offrent de nombreuses possibilités de formes de participation nouvelles. Celles-ci offrent des opportunités, mais elles présentent aussi un certain nombre de dangers. En effet, les signaux envoyés par la société au monde politique sont très nombreux et souvent contradictoires. Cela peut réduire considérablement l'efficacité de la politique. Il demeure donc important de consulter les organes consultatifs appropriés, tels que le CCE et le CNT, où siègent les représentants les plus représentatifs des employeurs et des travailleurs. Ces organes rassemblent en effet les différents courants, intérêts et perspectives de la politique économique et sociale.

Il est indispensable de consulter ces organes de concertation en temps utile et de leur laisser le temps et l'opportunité de réellement négocier ; un compromis (consensus) prend du temps à se construire. Il est donc important qu'un nouveau dossier politique ou réglementaire soit bien préparé avec une planification claire de toutes les étapes du processus, y compris l'étape demande d'avis/consultation à un stade suffisamment précoce du processus. L'introduction d'un agenda de la réglementation (voir ci-dessous) avec une feuille de route claire est donc appropriée.

Les organes consultatifs doivent également pouvoir disposer de toutes les informations pertinentes. Citons l'exemple des AIR (voir ci-dessous), qui, si elles sont correctement complétées, contiennent certainement des informations utiles pour la préparation d'un avis. Mais il est par exemple aussi important que toute proposition de modification de législation soit accompagnée par un texte de ladite législation consolidée reprenant clairement les adaptations (modifications, suppressions et ajouts).

Enfin, il est également nécessaire que les résultats des avis unanimes soient respectés. Les avis unanimes ciblent en effet le choix des options politiques les plus appropriées pour répondre aux intérêts communs des représentants les plus représentatifs des employeurs et des travailleurs (et éventuellement d'autres groupes tels que les organisations de consommateurs ou les ONG...). Par conséquent, ceux à qui les règles s'adressent seront également mieux à même de s'approprier ces règles dans la pratique.

3.3 Transparence, tant dans le processus réglementaire que dans la publication des documents

La transparence est indispensable à plusieurs niveaux. Premièrement, il est important que le public soit suffisamment informé de la réglementation prévue. Un agenda de la réglementation peut être un instrument utile à cet égard, ce qui implique plus concrètement que, en marge des notes de politique générale des ministres et des secrétaires d'État, le planning provisoire des normes réglementaires qui doivent être fixées pendant une période déterminée (législature, année politique, ...) soit établi.

On retrouve un exemple de bonne pratique en la matière aux Pays-Bas, qui ont lancé à la fin des années 2000 un processus visant à centraliser davantage les agendas réglementaires des différents ministres en déterminant des normes et en intégrant ces agendas dans un système partagé (Idea, 2016). Il est actuellement possible de suivre l'évolution de (projets de) lois spécifiques sur un site web centralisé : <https://wetgevingskalender.overheid.nl>.

Un engagement politique en faveur de périodes fixes de réforme peut aussi contribuer à la transparence tout en assurant un certain « calme réglementaire » (Idea, 2016). S'agissant des dates d'entrée en vigueur, on pourrait fixer un nombre limité de dates de référence (par exemple tous les trois mois), ainsi qu'un délai minimal pour l'entrée en vigueur. Si, dans un dossier particulier, le choix des dates de référence a été fait et qu'il n'y a aucune raison valable de ne pas utiliser l'une de ces dates, l'utilisation de ces dates de référence pourrait jouer un rôle utile pour accroître la transparence, la communicabilité et la préparation minutieuse de la nouvelle réglementation.

Il est également nécessaire d'accroître la transparence en ce qui concerne les personnes consultées durant le processus de réglementation. Lors de l'élaboration de réglementations, des contacts fréquents sont établis par diverses parties prenantes avec les administrations et les cellules stratégiques, mais il y a peu de transparence à ce sujet.

Enfin, il y a également un besoin de transparence en termes de contenu. Par exemple, les résultats des évaluations, des analyses d'impact, des consultations et des recommandations de l'Inspection des finances devraient être diffusés plus largement et rendus publics en temps voulu. La raison d'un éventuel non-respect d'un avis devrait également être communiquée. De façon plus générale, des progrès peuvent être réalisés dans le domaine de la publication active des documents du gouvernement. Une bonne pratique dans ce domaine nous vient du gouvernement flamand qui, après chaque Conseil des ministres, met en ligne tous les documents de portée générale.

3.4 Le Conseil d'État doit pouvoir jouer son rôle

Le Conseil d'État joue un rôle important pour garantir la qualité juridique de la réglementation et, plus généralement, dans les efforts visant à améliorer la réglementation. Pourtant, malgré les nombreuses réformes de l'État que notre pays a déjà connues, les effectifs de la section de législation du Conseil d'État sont restés inchangés tout au long de cette période (24 auditeurs et 12 conseillers d'État), tandis que les domaines pour lesquels trois niveaux de pouvoir ou plus sont individuellement compétents n'ont fait qu'augmenter. La charge de travail actuelle de plus de 2000 dossiers par an semble donc structurellement problématique pour l'émission d'avis en temps utile et de qualité. Il s'avère donc de plus en plus nécessaire de faire usage de la possibilité offerte par la loi, dans le cadre de demandes d'avis sur des arrêtés, de laisser expirer le délai d'avis sans qu'un avis ne soit émis⁸.

En outre, cette institution reçoit de plus en plus de demandes d'avis dans le cadre d'une procédure d'urgence de 30 jours ou 5 jours ouvrables. C'est le cas, par exemple, pour les lois-programmes et les lois portant dispositions diverses qui, à l'origine, étaient destinées à permettre l'exécution correcte du budget, mais qui comprennent désormais diverses mesures dans un large éventail de domaines politiques, souvent sans grand rapport avec l'exécution du budget.

Et même si une enquête de qualité approfondie a eu lieu, des amendements sont parfois ajoutés au cours du débat parlementaire pour des raisons d'équilibre politique, lesquels ne sont plus relus en détail par après.

⁸ « Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2015 en 2016) » dans Tijdschrift voor Wetgeving 2017/4 et Rapport d'activité 2015-2016 du Conseil d'État.

Afin de garantir la qualité juridique de la réglementation, il est important que le Conseil d'État puisse jouer son rôle et qu'il dispose de suffisamment de temps et de ressources pour examiner en profondeur la qualité d'un projet de loi ; concrètement, il importe d'augmenter les effectifs de la section de législation et de réduire le nombre de demandes d'avis soumises en procédure d'urgence. Le recours à des lois portant dispositions diverses devrait également être limité et les lois-programmes ne devraient être utilisées que pour l'exécution du budget, comme prévu initialement.

En outre, il est également important pour la qualité juridique que le projet de réglementation soit formulé de manière claire dès le départ. À l'heure actuelle, les formations en droit n'accordent pas assez d'attention à la rédaction correcte des réglementations. Et il n'existe pas encore en Belgique de formation standard pour la rédaction de la réglementation. Les Pays-Bas constituent un meilleur exemple en la matière. Ce pays investit dans des formations bien conçues pour l'élaboration d'une réglementation de qualité par le biais de l'« Academie voor Wetgeving », l'institut de formation destiné aux législateurs de l'administration nationale, où les nouveaux juristes spécialisés en législation peuvent suivre un stage de deux ans après l'obtention de leur diplôme. En France, il existe une initiative comparable à l'École nationale d'Administration (ENA) (Idea, 2016).

3.5 Évaluation ex ante de la réglementation fondée sur des données probantes

Une réglementation bien documentée exige de commencer par une bonne analyse du problème et un objectif clair d'intervention publique, d'examiner plusieurs solutions et de comparer les avantages et les inconvénients, et d'utiliser autant de faits et de chiffres que possible. En principe, ces questions sont au cœur de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), qui évalue l'impact de la réglementation sur 21 thèmes, dont l'impact sur les PME. L'objectif de cet exercice est utile et indispensable. Toutefois, diverses sources montrent que ces AIR ne sont pas remplies correctement et qu'elles interviennent beaucoup trop tard dans le processus réglementaire.

Le CCE a déjà formulé une série de recommandations visant à faire face à ces problèmes dans l'avis « Analyse d'impact de la réglementation et qualité de la réglementation » (CCE 2016-0940), parmi lesquelles figurent le renforcement du rôle du Comité d'analyse d'impact (CAI) et des incitations plus fortes à remplir l'instrument correctement et en temps utile. Il ressort des précédents rapports annuels du CAI que la qualité des AIR (si du moins elles sont complétées) laisse à désirer. Une réglementation de qualité exige que l'AIR occupe une place à part entière dans le processus législatif.

Dès lors, il est important que ce point soit à nouveau pris en compte par le prochain gouvernement ou que l'on examine sous un autre angle d'approche la manière dont les objectifs de l'AIR peuvent être atteints.

Indépendamment de la forme choisie et en plus des avis précédents, le CCE souligne également ce qui suit :

- Plus de transparence et des analyses d'impact plus précoces peuvent être réalisées via l'introduction d'un agenda de la réglementation assorti d'une feuille de route claire. Ceci permettra d'évaluer en temps utile quelles nouvelles initiatives réglementaires auront un impact sur quels groupes de politiques et de commencer immédiatement les analyses d'impact. De cette manière, les AIR ne seront plus établies à la fin du processus, lorsque la décision politique a déjà été prise ;
- Les analyses d'impact de qualité prennent du temps. Il est donc préférable que les cabinets ne soient pas (seuls) responsables de leur élaboration. Les administrations publiques doivent être associées davantage à ce processus.

- En termes de contenu, il convient d'examiner davantage de scénarios que la seule mesure politique choisie. Ainsi, il importe de toujours considérer objectivement les options à la fois réglementaires et non réglementaires. Le scénario de l'« inaction » doit aussi être envisagé, ainsi que des approches complémentaires, telles que la combinaison de la réglementation, de l'information et des initiatives sectorielles propres⁹.
- Les AIR sont souvent complétées incorrectement ou de manière non objective. Un contrôle indépendant renforcé s'avère donc indispensable. Il convient d'examiner quel peut être le rôle en la matière du CAI, du Conseil d'État et/ou de l'Inspection des finances.

3.6 Évaluation ex post de la réglementation nouvelle et existante

L'évaluation ex ante est importante, mais il est tout aussi indispensable de procéder à une évaluation ex post. Il convient de se demander à intervalles réguliers si la réglementation fonctionne comme prévu dans la pratique, si elle est efficace, efficiente et équitable et si elle répond toujours aux besoins actuels.

À cet effet, il est important de fixer, dès l'élaboration d'une nouvelle législation, les périodes et les modalités d'évaluation de cette mesure politique. Pour la réglementation existante, il convient également de contrôler à intervalles réguliers (par exemple tous les trois ans) si elle atteint toujours son objectif et si elle est toujours d'actualité.

Le Comité parlementaire chargé du suivi législatif et institué en 2017 afin d'évaluer la législation fédérale en Belgique et d'en améliorer la qualité a certainement un rôle à jouer à cet égard. Le comité dispose pour ce faire de trois sources d'information : outre la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et les rapports qui sont soumis au comité ou aux Chambres législatives, les citoyens, les entreprises et les administrations peuvent, sous certaines conditions, introduire des requêtes lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes.

Toutefois, en raison d'un désaccord entre la Chambre et le Sénat, le comité n'a pas repris ses travaux après les élections de 2014.

Un projet de loi a récemment été adopté à la Chambre des représentants en vue d'abolir le Comité parlementaire chargé du suivi législatif, mais avec l'intention, via une proposition séparée, d'inscrire un autre système d'évaluation législative dans le Règlement intérieur de la Chambre. La proposition de loi abrogeant le comité parlementaire doit encore être approuvée par le Sénat. Aucune proposition de nouveau système n'a encore été déposée. Quoiqu'il en soit, le CCE demande que ce comité soit reconstitué dans les meilleurs délais et plaide pour un meilleur fonctionnement du comité, en lui permettant notamment de procéder à une véritable évaluation de l'efficacité de dispositions légales.

Un agenda d'évaluation peut également s'avérer utile. En Flandre, les membres du gouvernement flamand doivent soumettre chaque année au Parlement flamand une note d'évaluation de la politique distincte pour chaque domaine politique. Celle-ci doit comprendre une liste des évaluations prévues et en cours des décrets, avec un calendrier indicatif, et des évaluations de décrets déjà effectuées, ainsi qu'une explication de ce que le gouvernement a fait ou a l'intention de faire avec les conclusions (Van Humbeeck, 2017). Il serait intéressant de voir comment cet instrument fonctionne dans la pratique et s'il peut servir d'exemple au niveau fédéral.

⁹ OCDE (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, p. 84.

Outre l'évaluation individuelle des instruments politiques, il convient également de tenir compte de l'interaction entre les différents instruments utilisés dans un domaine politique et entre les instruments utilisés par les différents domaines politiques.

Un certain nombre d'exercices de codification ont été réalisés par le passé (par exemple la codification du Code de droit économique et du Code pénal social), mais il est nécessaire de procéder à des évaluations ex post plus systématiques. La technique de codification doit être plus souvent adaptée et il est important à cet égard que les partenaires sociaux soient associés à ces exercices de codification futurs, dans leurs domaines de compétences, et ceci dès que l'intention de procéder à une codification a été exprimée. L'introduction du livre XX du CDE a été une occasion manquée en la matière. Les universitaires devraient également être davantage impliqués dans de tels exercices.

Par ailleurs, il peut également être utile d'examiner, pour des secteurs spécifiques du marché, si la réglementation qui leur est applicable ne restreint pas inutilement la concurrence. Les analyses effectuées par l'Observatoire des prix constituent une source d'information utile à cet effet ; elles donnent une première indication des secteurs du marché dans lesquels il existe des problèmes potentiels en termes de fonctionnement du marché. Toutefois, il est important que, lors d'une prochaine étape, on examine également si la réglementation est une cause du problème et, le cas échéant, comment celle-ci pourrait être adaptée sans porter atteinte aux objectifs de la réglementation initiale.

3.7 Poursuivre la numérisation tout en prêtant attention aux personnes qui ont moins de compétences numériques

La poursuite du développement d'une administration publique numérique (associée à une simplification des procédures) a le potentiel de réduire considérablement le temps nécessaire à remplir les procédures administratives. Il est important que l'on continue à investir dans ce domaine¹⁰, en prêtant toujours attention aux personnes qui ont moins de compétences numériques.

En ce qui concerne spécifiquement la législation et la réglementation, il importe que celles-ci (ainsi que les documents administratifs qui fournissent une interprétation et des informations sur la législation) soient facilement accessibles à tous sous forme numérique. Cela est d'autant plus vrai maintenant que les publications papier sont de moins en moins publiées. Un site internet accessible au public contenant ces informations est aujourd'hui un outil indispensable. La privatisation de l'accès à la législation doit être combattue à tout prix. L'obligation de s'enregistrer via un compte de messagerie privé avant d'accéder à Fisconetplus est regrettable à cet égard et devrait être levée dès que possible.

3.8 Une mise en œuvre et une application efficaces de la réglementation

Comme mentionné au point 1, la manière dont la réglementation est mise en œuvre a un impact significatif sur le fardeau réglementaire des entreprises. Dans ce contexte, un soutien suffisant des pouvoirs publics est nécessaire. Un helpdesk facile à utiliser et capable de répondre de manière compréhensible aux questions d'interprétation juridique serait utile dans ce contexte. Les moyens budgétaires nécessaires à cette fin devraient être dégagés sans compromettre les autres missions des services publics.

¹⁰ Au niveau de la possibilité d'une communication numérique et efficiente avec les autorités, la Belgique accuse un net retard en termes de qualité des services publics numériques pour les entreprises (20^e place au sein de l'UE-28) (SPF Économie, 2018)

Il conviendrait également de veiller à ce que la législation soit effectivement respectée. Cela exige non seulement le personnel et les ressources nécessaires, mais aussi des sanctions efficaces et proportionnées. Dans certains cas, les possibilités de contrôle des administrations publiques devront par conséquent être renforcées.

Il est important que l'application de la loi soit prise en compte dès le départ dans la conception de la réglementation. À cette fin, il convient de tenir dûment compte des informations et de l'expertise des responsables de l'application de la législation, et il est important que les problèmes législatifs soient renvoyés a posteriori aux décideurs politiques afin que la législation puisse éventuellement être modifiée en toute transparence et là où c'est nécessaire.

En outre, la manière dont l'application de la loi est assurée joue également un rôle. Par exemple, il est important que les contrôles soient regroupés et aussi uniformes que possible.

Sources

CCE (2016), Analyse d'impact de la réglementation et qualité de la réglementation, avis 2016-0940 du 27 avril 2016.

Comité d'analyse d'impact (2016), Rapport 2015, 44 p.

Commission européenne (2007) : Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs, Report of the Expert Group, Brussels, p. 4.

IDEA (2016), La qualité de la réglementation en Belgique - Un obstacle ou un levier pour la compétitivité ?, rapport demandé par la FEB, 98 p.

Kegels (2018), Les charges administratives en Belgique pour l'année 2016, Planning Paper 116, Bureau fédéral du plan.

SERV (2016a), Advies regelgeving, 31 octobre 2016.

SERV (2016b), Advies experimentwetgeving en regelluwe zones, 23 mai 2016.

SPF Économie (2018), Baromètre de la société de l'information 2018

UK department for Business, Energy & Industrial Strategie (2018), Better Regulation Framework: Interim Guidance, p. 11.

Van Humbeeck, P. (2007), Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish region in Belgium, Working Paper, www.regulatoryreform.com.

Van Humbeeck, P. (2017), Betere regelgeving in Vlaanderen: quo vadis?, Tijdschrift voor Wetgeving (2017-1), p. 31-41.

Vergeer, E. (2017), Regeldruk vanuit een ander perspectief: onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers, <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/45322>