



Accompagnement à la mise en œuvre du principe de confiance

Méthodologie – Juin 2016



Table des matières

1. Introduction	3
2. Les fondements du principe de confiance	4
3. Point de départ de la méthodologie	5
4. Déroulement de l'approche	6
4.1. Première partie : la préparation.	6
4.2. Seconde partie : l'implémentation	8
5. Conclusion	9
6. Annexes :	10
Annexe 1 - Le processus d'application du principe de confiance, selon le point de vue d'eWBS, lors de la phase de préparation d'un projet de révision d'un dispositif de contrôle.	10
Annexe 2 - Le contenu de chaque activité du processus modélisé à la Figure 4.	11
Annexe 3 - Processus de contrôle, maîtrise des activités et amélioration continue.	12

1. Introduction

Le contexte de compression des dépenses et de réduction des effectifs actuels impose de réformer les modes organisationnels et rend plus vraie encore aujourd'hui la nécessité d'une administration performante, répondant aux exigences de « *bonne gestion, service de qualité, efficacité, efficience et économie* ». Parallèlement, l'administration doit veiller à maintenir un service de qualité, afin de remplir sa mission de service public. Le défi de taille, pour l'administration, est donc de concilier d'une part les exigences économiques et d'autre part la satisfaction des usagers, de par une prestation de qualité.

Faire réf. Au contrat d'administration (harmonisation des processus (notamment « Contrôler » et Promouvoir le contrôle et l'audit internes).

La simplification administrative, à travers l'outil « principe de confiance », peut contribuer à réconcilier ces exigences avec l'objectif de qualité, tout en participant à la diminution des charges administratives, pour l'administration et pour ses usagers. Le principe de confiance permet en effet de réduire les sources d'irritation des usagers, lors de la constitution des demandes qu'ils adressent à l'administration, et d'améliorer le fonctionnement global de l'administration, qui peut alors réorganiser le contrôle dans le temps.

Afin d'assister les services souhaitant améliorer leur processus de contrôle en appliquant le principe de confiance, eWBS propose son support à travers une offre de service appropriée. La méthodologie proposée ici permet la vérification, rapide et en amont, de l'opportunité et de la faisabilité de l'intégration de ce principe dans le fonctionnement du contrôle existant. Le résultat de cette vérification permettra d'alimenter la décision et de définir précisément les prérequis nécessaires à l'implémentation effective du principe de confiance (ex. disponibilité des ressources nécessaires à la mise en place d'un contrôle a posteriori) et les conditions de réussite, en toute connaissance de cause, avant de se lancer dans un projet de grande envergure.

2. Les fondements du principe de confiance

Le précepte de base du « principe de confiance » est le suivant : l'administration accepte de supprimer, pour les usagers, l'exigence systématique de fournir toutes les pièces probantes lors de la demande, en vue d'un contrôle a priori. Le principe de confiance remplace ces pièces par une déclaration sur l'honneur et la possibilité d'un contrôle a posteriori.

Appliquer le principe de confiance ne supprime donc en rien le contrôle des autorisations/agréments et l'utilisation des subventions accordées ; il s'agit d'une modification des modalités, du calendrier et de la forme de ce contrôle. Cette modification du contrôle pose l'hypothèse que l'utilisateur est digne de confiance et qu'il ne doit pas fournir certaines pièces justificatives lors de la demande. Il va de soi que, lors du contrôle, l'utilisateur qui n'est pas en mesure de fournir les pièces demandées ne sera alors plus digne de confiance et sera sanctionné.

Le principe de confiance permet un gain de charges administratives tant pour l'utilisateur que pour l'administration. Pour l'utilisateur, qui doit fournir moins de pièces justificatives, le principe de confiance permet d'éviter une série de démarches et de frais inhérents à l'obtention de ces pièces. Pour l'administration, qui reçoit des dossiers moins volumineux, il lui est plus facile de se prononcer sur l'attribution, ou non, des autorisations/agréments/subventions demandées via les dossiers. Elle est ensuite en mesure de se concentrer uniquement sur les dossiers acceptés pour ne contrôler a posteriori que ces dossiers, et non devoir contrôler a priori tous les dossiers reçus. Ce bilan gagnant-gagnant pour l'utilisateur et l'administration est résumé schématiquement à la Figure 1.

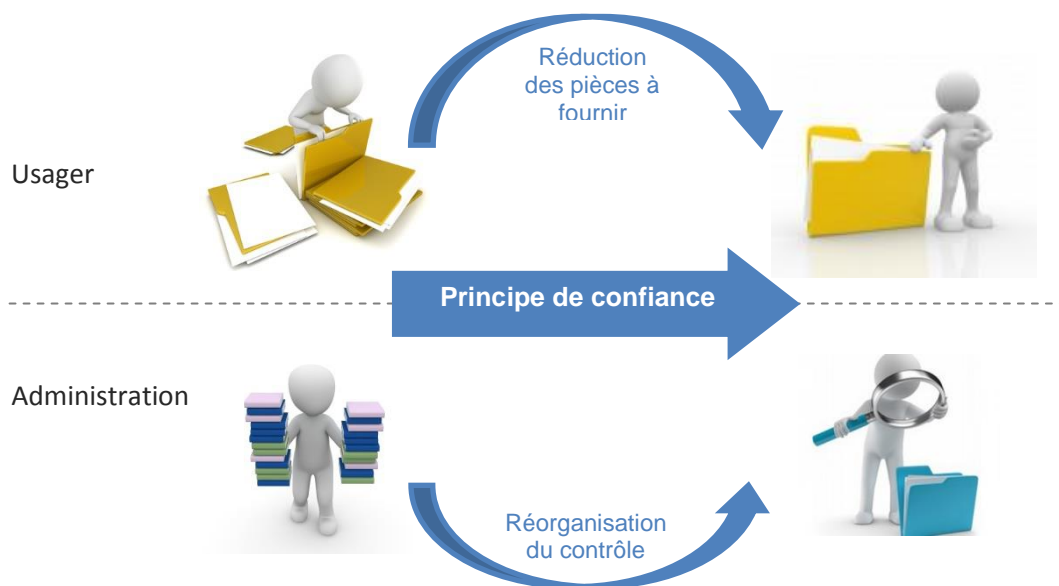


Figure 1. Impact de l'application du principe de confiance, pour l'utilisateur et pour l'administration.

3. Point de départ de la méthodologie

Le principe de confiance ne doit pas s'envisager de manière isolée, mais bien dans une perspective intégrée, transversale et cohérente de simplification d'un dispositif administratif et ce uniquement lorsque les conditions de sa mise en œuvre sont réunies. Comme illustré à la Figure 2. Ci-dessous, l'administration va porter un projet de simplification administrative, au cours duquel eWBS intervient en support pour vérifier l'opportunité et la faisabilité d'un principe de confiance dans le dispositif concerné. La mise en œuvre concrète du principe de confiance se réalise dans une phase ultérieure, lors de l'implémentation du projet, durant laquelle eWBS n'intervient a priori plus, sauf demande expresse de l'administration.

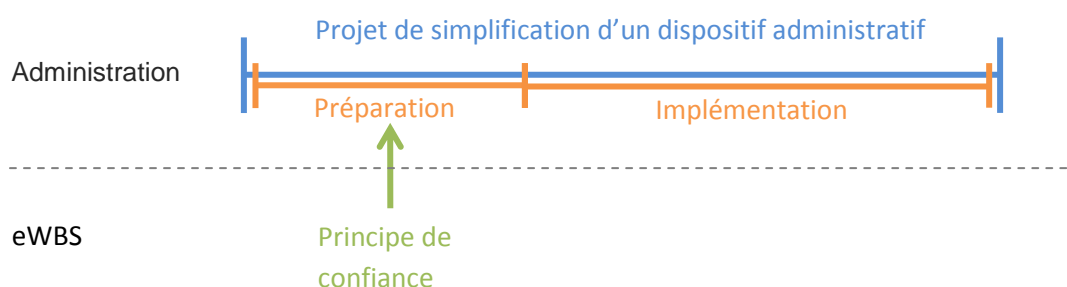


Figure 2. : L'intégration d'eWBS pour un support sur le principe de confiance dans le déroulement d'un projet de simplification d'un dispositif métier porté par l'administration de tutelle.

Au cours de toute révision d'un dispositif administratif orienté sur le contrôle, l'accent sera clairement mis sur l'équilibre, illustré à la Figure 3., à conserver entre l'environnement du dispositif concerné (la matière, le public), le degré de maîtrise des activités (l'organisation du contrôle en place, la qualité et les ressources) et la maîtrise des risques (la potentialité d'une utilisation frauduleuse du dispositif, la vraisemblance de survenance et l'impact en termes de coût).

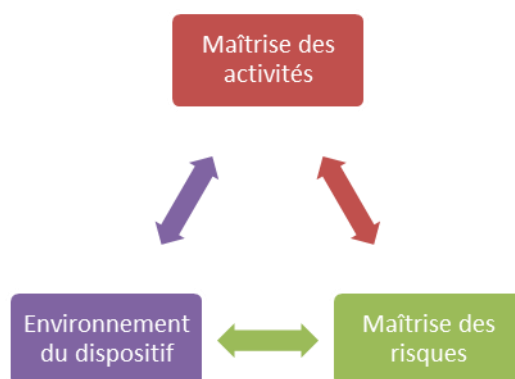


Figure 3. : Représentation de l'équilibre entre environnement, activités et risques.

Rappelons que, le but d'un contrôle efficace est de garantir le respect des autorisations/Agréments et l'une

utilisation des subventions aux fins pour lesquelles ils ont été octroyés. Pour y parvenir, l'administration peut difficilement influencer l'environnement, bien que ce soit parfois possible par exemple en demandant une modification de la base légale du dispositif. Il faut donc agir sur les activités et les risques. Revoir les activités lors d'un projet de simplification d'un dispositif impacte les risques. Inversement, chercher à réduire les risques impacte les activités. En appliquant le principe de confiance, il est possible d'identifier rapidement les risques en fonction des activités qui ont été modifiées via la suppression de pièces lors de la constitution du dossier de demande, et de conserver de la sorte la maîtrise sur les risques. Le principe de confiance permet dès lors d'agir sur les mesures de contrôle en identifiant les mesures nécessaires pour un contrôle efficace ; il contribue au renforcement de la qualité du contrôle.

4. Déroulement de l'approche

L'application du principe de confiance ne peut se faire que si le contrôle est suffisamment mature et prêt à s'inscrire dans une volonté d'amélioration continue du processus sous-jacent au contrôle. Compte tenu de l'ampleur d'un projet de simplification d'un dispositif administratif avec contrôle, il est proposé une découpe du travail à réaliser en deux parties.

4.1. Première partie : la préparation.

Au cours de la préparation, un certain nombre d'étapes d'analyse et de réflexion sont réalisées par l'administration en charge du projet. Parmi ces étapes, eWBS intervient en support, au cours de trois phases, synthétisées dans la Figure 4. ci-dessous :

- **Phase 1 - Maîtrise des activités** : auto-évaluer la pratique de contrôle et comprendre le dispositif.
 - ⇒ L'objectif est de permettre aux responsables du dispositif métier d'auto-évaluer le degré de maîtrise qu'ils possèdent sur le processus de contrôle. Cette évaluation est supportée par la **grille d'auto-évaluation**, outil mis à disposition de l'administration par eWBS. Cette grille d'auto-évaluation est remplie par l'administration et utilisée par eWBS pour comprendre le dispositif actuel (environnement, activités et risques).
- **Phase 2 - Maîtrise des risques** : vérifier l'opportunité et la faisabilité d'un principe de confiance en regard des risques.
 - ⇒ L'objectif est :
 1. d'évaluer la maîtrise des opérations découlant des activités de contrôle actuellement en place ;
 2. de vérifier le niveau de couverture des risques existants et leur gestion (existence de critères d'évaluation des risques et leur maîtrise) ;
 3. d'appliquer le principe de confiance sur les pièces probantes du dispositif ;
 4. d'identifier et d'analyser les éventuelles dégradations de la maîtrise des risques (nouveau risque potentiel, menace)¹ ;
 5. d'évaluer la faisabilité organisationnelle et technique, ainsi que les ressources nécessaires, pour

¹ En respect des conclusions du rapport de la Cour des comptes sur la « Mise en œuvre du principe de confiance au regard de dix ans de contrôle des subventions » (15/10/2013).

réaliser et maîtriser les activités permettant d'effectuer le contrôle, après leur modification, en respect du niveau de risques accepté.

Plusieurs scénarii de réorganisation des activités peuvent être imaginés, en fonction des risques identifiés. Chaque scénario est accompagné d'une estimation théorique des gains de charges administratives.

- **Phase 3 - Vers un nouvel équilibre** : estimer le rapport entre coût(s) et avantage(s) d'une réorganisation du contrôle basée sur le principe de confiance.

⇒ L'objectif est :

1. de comparer avec l'administration chaque scénario à la situation actuelle, et de mettre en balance les coûts résultant de la mise sur pied d'un contrôle a posteriori avec les bénéfices qu'il génèrera en termes de maîtrise des risques (par exemple : le respect des normes et des obligations, la conformité aux principes et règles, l'égalité de traitement, l'éligibilité, l'adéquation entre les engagements des bénéficiaires subventionnés et les réalisations concrètes, ...);
2. d'affiner avec l'administration l'identification des moyens et des ressources humaines disponibles et d'évaluer si ces ressources sont suffisantes et compétentes pour effectuer des contrôles différents, après réorganisation.

Parmi les différents scénarii préparés, l'administration choisit donc le risque qu'elle accepte, et le scénario correspondant qui lui convient pour la réorganisation de son contrôle. Le calcul des gains de charges administratives est affiné avec l'administration.

Les travaux menés pendant cette première partie se clôturent par la livraison aux responsables du (des) service(s) administratif(s) en charge du dispositif concerné, et à leur hiérarchie, du résultat complet des analyses : grille d'auto-évaluation, rapport d'analyse d'opportunité avec scénarii et estimation des gains de charges administratives, tant en termes qualitatifs que quantitatifs. Une réunion de présentation des résultats est prévue. A l'issue de la réunion, si la décision de l'administration est favorable pour réorganiser le contrôle et intégrer le principe de confiance dans la refonte de son dispositif de contrôle, alors le guide pratique «Aide à la réorganisation du contrôle suite à l'application du principe de confiance» est communiqué à l'administration pour l'aider à appliquer le principe de confiance, en pratique, pendant l'implémentation du projet.

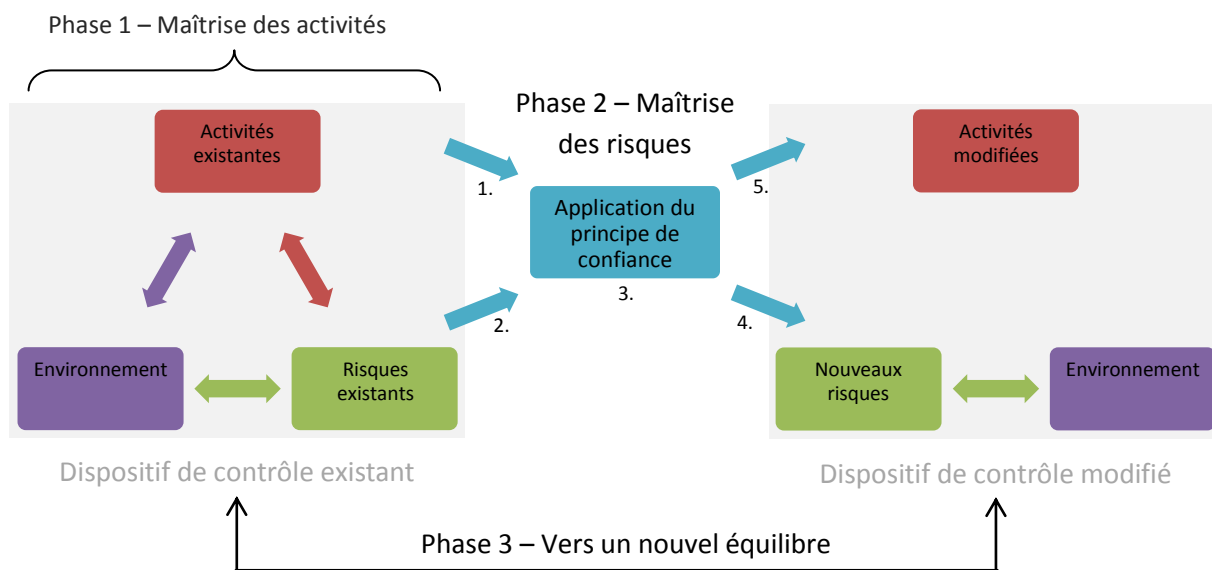


Figure 4. : les trois phases de la méthodologie du principe de confiance.

Après livraison du résultat des analyses, l'administration conduit l'implémentation de son projet, pour mener à bien sa réforme du dispositif de contrôle. Il est supposé que l'administration définira un plan de projet (planning, équipe projet et ressources, étapes de travail, règle de gouvernance, ...) selon une méthodologie de gestion de projet qu'elle choisit. eWBS n'intervient pas dans cette définition du plan de projet ni dans l'implémentation du projet. Le rôle d'eWBS est de contribuer à construire les piliers de la nouvelle version du processus de contrôle, dans une logique de cycle de révision des processus.

4.2. Seconde partie : l'implémentation

Les réalités propres à chaque administration, ses besoins et son niveau de maturité par rapport à son travail et à la manière de l'organiser impacteront la nature et l'ampleur du projet de refonte du dispositif de contrôle. Forte de l'expérience accumulée au travers des précédents projets où le principe de confiance a été appliqué, eWBS propose un guide pratique «Aide à la réorganisation du contrôle suite à l'application du principe de confiance» contenant des recommandations et des bonnes pratiques pour l'élaboration des étapes d'implémentation du projet et son déroulement. Ces recommandations devront être détaillées et adaptées à chaque situation par l'administration, dans son plan de projet.

L'hypothèse faite par eWBS lors de la constitution des scénarii de modification du contrôle est que les activités de l'administration sont organisées dans un processus, où il est décrit qui fait quoi et quand, en vue de réaliser le contrôle de manière concrète. La suppression de certaines pièces probantes s'inscrit donc dans une logique de cycle d'amélioration continue du processus de contrôle (voir l'annexe 2 pour quelques notions sur l'amélioration continue et son lien avec la maîtrise des activités).

Conduire un projet de réorganisation d'un dispositif de contrôle en appliquant le principe de confiance nécessitera par ailleurs une synchronisation avec le système de gestion interne. En effet, l'actualisation, voire le changement, d'un processus consécutif aux améliorations à apporter impacte directement la manière dont le travail est réalisé et dont les outils sont utilisés. Il faut dans certains cas revoir le back-end, revoir l'organisation des départements et des services au sein de l'administration, ... et accompagner ces changements auprès des personnes concernées. Le

projet se doit dès lors d'inclure une gestion du changement dans son plan de projet.

En outre, le processus de contrôle n'est pas figé : changement au niveau de la législation, révision des conditions, ... De nombreuses situations imposent des adaptations, il faut donc y travailler en permanence. Une réévaluation ou une actualisation régulière de tout dispositif de contrôle est par conséquent essentielle.

eWBS n'intervient a priori ni dans la gestion de projet, ni dans la révision des processus, ni dans la gestion du changement. Le contrôle est au cœur du métier de l'administration, qui connaît la matière et porte le projet. eWBS n'a pas vocation à se substituer à l'administration. Cependant, afin de supporter au mieux l'administration, eWBS peut partager son expérience pratique au-delà de la fourniture du guide « Aide à la réorganisation du contrôle suite à l'application du principe de confiance », à la demande expresse de l'administration.

Le plus grand défi, dans l'élaboration d'un processus de contrôle efficace basé sur le principe de confiance, réside dans la construction d'une structure équilibrée et dans la cohésion des différents composants en fonction de l'environnement du dispositif considéré, des besoins et des possibilités de l'administration. La phase de conception terminée, il faut alors se concentrer sur l'entretien, à l'adaptation et au développement ultérieur du processus révisé. Ceci implique que l'intégration de la maîtrise des risques dans la réorganisation du contrôle basée sur le principe de confiance soit totalement intégrée et gérée dans une logique de cycle de gestion de la qualité des procédures.

5. Conclusion

Indépendamment de la réduction des charges administratives qu'il autorise, le principe de confiance doit permettre d'améliorer la maîtrise des risques sous-jacents au dispositif de contrôle examiné, après simplification et optimisation, et ce à un coût équivalent ou moindre. Le principe de confiance ne peut donc être appliqué que moyennant le respect de certaines conditions.

La mise en œuvre du Principe de confiance au sein d'un projet de refonte d'un dispositif de contrôle porté par l'administration nécessite de s'assurer d'un appui inconditionnel du niveau hiérarchique le plus élevé, ainsi que de la disponibilité, de l'investissement et des ressources pour le mettre en place. Il est essentiel que la direction s'engage officiellement via une décision actée dans les réunions de comités de directions (ou NGW/FWB).

Son application correspond à un changement profond en matière de gestion administrative. Le contrôle a priori fait place à une logique de confiance et d'accompagnement, pour aboutir au final à un meilleur contrôle a posteriori puisqu'on se concentre sur ce qui est pertinent et qu'on l'étudie davantage. La réorganisation du contrôle en appliquant le principe de confiance doit normalement s'inscrire dans une approche de gestion du changement au sein des administrations, avec une phase d'adaptation et de formation des agents mais également des usagers. Cette gestion du changement est un aspect primordial de la réussite du projet de révision du dispositif.

Le principe de confiance modifie en profondeur la manière dont l'administration assumera à l'avenir sa mission de contrôle. Il ouvre la voie à une meilleure gestion ~~et une meilleure gestion~~ des autorisations / agréments et une meilleure utilisation des subventions publiques. Il contribue significativement à l'atteinte des objectifs de politique publique.

6. Annexes :

Annexe 1 - Le processus d'application du principe de confiance, selon le point de vue d'eWBS, lors de la phase de préparation d'un projet de révision d'un dispositif de contrôle.

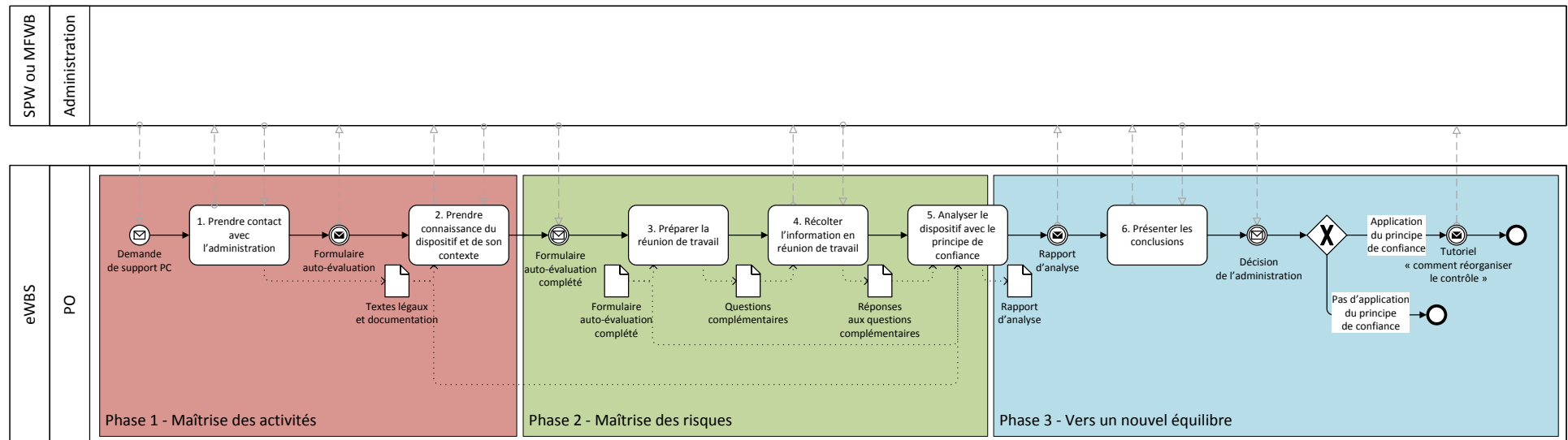


Figure 5. : processus interne eWBS et échanges avec l'administration

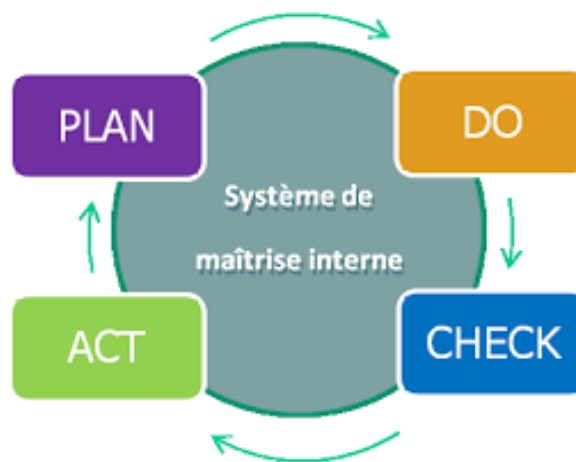
Ce schéma présente en toute transparence les activités internes eWBS qui surviennent lors de l'application du principe de confiance. Il souligne par ailleurs les nombreuses interactions nécessaires entre eWBS et l'administration. Le reste de la phase de préparation de même que l'implémentation du projet sont de la responsabilité de l'administration et ne sont donc pas détaillés ici.

Annexe 2 - Le contenu de chaque activité du processus modélisé à la Figure 4.

	Étapes	Description	Document concerné
Phase 1 : Comprendre	1. Prendre contact avec l'administration	Suite à la réception d'une demande de support pour une application du principe de confiance, un premier contact est noué pour comprendre la demande et récolter des informations de contexte. La grille d'auto-évaluation est fournie.	Téléphone (de préférence), email. Grille d'auto-évaluation
	2. Prendre connaissance du dispositif et de son contexte	Sur base des documents récoltés lors de la prise de contact avec l'administration, ou fournis par d'administration suite à cette prise de contact, une première analyse du dispositif est réalisée. : matière, réglementation, public-cible, démarches, pièces et données, ... Au besoin, une rencontre avec l'administration peut être organisée pour compléter cette prise de connaissance. L'administration retourne la grille d'auto-évaluation, lorsqu'elle est complétée.	Documents, fiches, base légale, description des outils utilisés, ... en rapport avec le dispositif Grille d'auto-évaluation complétée
	3.. Préparer la réunion de travail	Une analyse de la grille complétée est réalisée, les données sont croisées pour analyser leur cohérence et préparer des questions complémentaires. Ces questions seront au cœur de la rencontre avec l'administration.	Liste de questions complémentaires éventuelles
Phase 2 : évaluer	4. Récolter l'information en réunion de travail	La réunion de travail est mise à profit pour récolter toutes les informations complémentaires nécessaires. : activités, risques et environnement, ainsi que le niveau de maîtrise de ces différents éléments.	Réponses aux questions complémentaires
	5. Analyser le dispositif avec le principe de confiance	Sur base de l'ensemble des informations récoltées, le dispositif est analysé et le principe de confiance est appliqué pour évaluer l'apport et les gains sur le dispositif. Un nouvel équilibre est recherché entre les risques et les activités, suite à la suppression éventuelle de pièces probantes. Un rapport d'analyse synthétise les conclusions et propose quelques recommandations à l'administration.	Rapport d'analyse
Phase 3 : estimer	6. Présenter les conclusions	Le rapport d'analyse est fourni à l'administration. Une réunion de présentation et de discussion est organisée pour présenter les conclusions de l'analyse à l'administration et envisager avec elle les suites éventuelles. En fonction de la décision de l'administration, si le principe de confiance est retenu pour être appliqué sur le dispositif de contrôle, eWBS fournit le tutoriel « comment organiser le principe de confiance », contenant les recommandations pour une application en pratique. Dans le cas contraire, le principe de confiance n'est pas appliqué et le travail d'eWBS s'arrête.	Tutoriel « comment organiser le principe de confiance »

Annexe 3 - Processus de contrôle, maîtrise des activités et amélioration continue.

Dans le domaine du Business Process Management (BPM), la maîtrise des activités qui constituent un processus se concrétise par une amélioration continue des pratiques de travail, qui sont régulièrement analysées en détail. Le principe de l'amélioration continue se résume en quatre étapes clés, à savoir planifier-exécuter-analyser-(ré)agir (Plan-Do-Check-Act dans la littérature, ou Cycle de Demming²). Sans entrer plus avant dans les éléments de BPM et d'amélioration continue, il est possible de regarder le lien entre amélioration continue et maîtrise des activités, dans le cadre strict d'un processus de contrôle d'un dispositif.



Au cours de l'étape de planification (Plan), deux éléments sont critiques dans la maîtrise des activités du processus de contrôle :

- la définition des attentes périodiques vis-à-vis des contrôles à effectuer (par exemple la nature des prestations ou les objectifs du contrôle), ainsi que les moyens nécessaires.
- la définition des indicateurs et des moyens de mesure. S'il existe, le système de mesure interne, composé d'une série d'indicateurs et d'un tableau de bord, est adapté pour y inclure les éventuels indicateurs supplémentaires à observer. S'il n'y en a pas, un système de mesure interne doit être mis en place.

En d'autres termes, avant de maîtriser les activités et de savoir ce qu'il faut y améliorer, il faut comprendre ce qui se passe au sein du processus et identifier ce qui doit être observé et suivi.

L'étape d'exécution (Do) comprend le déroulement « normal » des activités du processus. Lors de la réalisation des différentes instances du processus, des informations sont collectées, en respect des indicateurs et des moyens de mesure mis en place. Afin de récolter des informations pertinentes, la direction veillera à la bonne exécution des activités et à l'usage correct du système de mesure.

Lors de l'étape d'analyse (Check), les informations collectées sont décortiquées et commentées. Il s'agit d'un des aspects les plus importants de la réorganisation du processus contrôle : c'est en effet cette analyse qui amorce l'amélioration du processus sur base des événements mesurés pendant la phase d'exécution. Suite à l'analyse, une nouvelle version du processus est décrite, idéalement via un modèle reprenant les différentes activités (type fiche

² Pour plus d'information, le web regorge d'articles et de sites sur le sujet. Un bon point d'entrée dans la littérature est <https://www.deming.org/theman/theories/pdsacycle>.

processus), ainsi qu'un fichier d'analyse de risque. Ce dernier facilitera l'identification des risques et l'évaluation de leur impact. Le contrôle peut alors être évalué globalement, ce qui permet de limiter la vulnérabilité de l'administration par rapport à un risque particulier. La présence de dangers donne une indication de l'éventuel besoin de traiter un risque, et donc potentiellement de revoir le processus lors d'une prochaine itération de ce cycle d'amélioration continue. Dans ce cas, le risque identifié sera un candidat pour un indicateur à mesurer lors de l'exécution de la nouvelle version du processus.

C'est pendant l'étape de réaction (Act) que les améliorations et corrections sur les activités sont réalisées et implémentées dans une nouvelle version du processus de contrôle. Un bon accompagnement est nécessaire, afin que les améliorations soient mises en œuvre efficacement. La direction doit également appuyer le nouveau processus et son respect, pour que l'amélioration soit effective. Les indicateurs et le tableau de bord doivent permettre de suivre l'effet des améliorations et de mettre en avant l'augmentation de la maîtrise des activités de contrôle.

Lorsqu'un cycle de ces 4 étapes est terminé, un nouveau cycle peut démarrer, pour d'autres améliorations potentielles sur un processus de contrôle dont les activités sont de mieux en mieux maîtrisées.



www.ensemblesimplifions.be

info@ensemblesimplifions.be

En Wallonie

Chaussée de Charleroi, 83 B • 4^e étage
B-5000 Namur
Tél. : +32 (0)81 40 98 00
Fax : +32 (0)81 40 98 01

En Fédération Wallonie-Bruxelles

Boulevard Léopold II, 44
B-1080 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 413 25 10
Fax : +32 (0)2 413 35 10

