



E-GOUVERNEMENT : QUELLE STRATÉGIE POUR LES POUVOIRS PUBLICS WALLONS ?



Marie-Laure VAN RILLAER,
Conseiller expert



Alexandre MAÎTRE,
Directeur

La carence wallonne dans le financement de la Banque carrefour d'échange des données met actuellement en lumière l'absence de stratégie wallonne permettant d'envisager un développement effectif de l'e-gouvernement en Wallonie, en particulier dans les pouvoirs locaux.

Si la simplification des processus administratifs et leur digitalisation apparaissent comme une nécessité pour les administrations publiques locales et leurs administrés, et devraient en soi inciter les autorités régionales à faire preuve de proactivité, elles s'inscrivent également dans des contextes d'obligations internationales que les pouvoirs locaux ne sont pas nécessairement en mesure d'honorer.

Dans ce contexte, l'absence de stratégie de développement des services de la Banque Carrefour d'échange de données (BCED) dans le développement des flux de données à disposition des administrations locales pose une difficulté majeure qu'il est nécessaire de lever.

Plus fondamentalement, c'est d'une véritable stratégie wallonne permettant de fonder le développement de l'e-gouvernement dont les autorités et services publics locaux ont besoin, stratégie qui fait actuellement cruellement défaut et qu'un foisonnement d'appels à projets disparates, voués à la dilapidation de l'argent public en l'absence d'une stratégie claire et partagée, ne saurait compenser.

REMISE EN CONTEXTE

Dans la structure actuelle de l'e-gouvernement en Belgique, l'on retiendra essentiellement que des organismes (autorités publiques ou autres) détiennent d'importantes bases de données, appelées « sources authentiques » parce que ces données sont les données « officielles ».

Dans un objectif de simplification administrative, les autorités publiques ne sont supposées collecter qu'une seule fois les données des citoyens, des entreprises, etc., et permettent entre elles leurs réutilisations (principes de collecte unique et de réutilisation maximale).

Pour le dire autrement, les autorités publiques (notamment) sont supposées interroger ces sources authentiques et ainsi ne pas resolliciter les usagers des services publics (citoyens, entreprises, etc.).

Pour connecter les sources authentiques avec leurs utilisateurs, ont été mis en place des intégrateurs de services. En Région wallonne, cet intégrateur de services est la Banque Carrefour d'échange de données¹.

IMPORTANCE DE LA BCED DANS L'ACCÈS AUX SOURCES AUTHENTIQUES... ET DANS D'AUTRES DOMAINES

Depuis plusieurs années, les pouvoirs locaux entreprennent de nombreuses démarches pour avoir accès aux sources authentiques et faire un usage intelligent de ces données, et ce dans un contexte de démarches de mise en conformité au RGPD, de la mise en place de stratégies de smart city ou de simplification administrative.

Ces démarches ont une visée positive : simplification administrative pour les citoyens et les entreprises, amélioration de l'efficacité administrative, réduction des erreurs ou des délais de traitement des dossiers, ou amélioration du pro-

¹ Accord de coopération du 23.5.2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative, M.B., 23.7.2013.

cessus décisionnel grâce aux données de qualité et mises à jour. Les vertus d'une bonne (et licite) utilisation des données sont nombreuses.

Nous avons cependant dû constater que ces démarches, pourtant appréciables, ne peuvent souvent pas aboutir en raison d'une absence de stratégie de développement des services de la BCED, qui ne travaille tout simplement pas actuellement au profit des pouvoirs locaux, en dépit de la mission légale qui lui est dévolue².

À ce stade, de nombreux dossiers sont ainsi bloqués, tandis que l'hypothèse d'une tarification de l'accès aux données a été évoquée par l'autorité régionale.

ACCÈS AUX SOURCES AUTHENTIQUES

Les communes (et les autres pouvoirs locaux) ne peuvent accéder à la documentation patrimoniale (gérée par le SPF Finances) d'une manière qui améliorerait l'efficacité de l'administration publique locale, dans le respect du principe du « only once », qui devrait bénéficier à tout citoyen, toute entreprise, toute association... et toute administration en Wallonie.

Nous regrettons de devoir constater le retard qu'accuse une fois encore la Wallonie, tandis qu'en Flandre et à Bruxelles par contre les initiatives de simplification administrative se multiplient³, puisque les intégrateurs de services flamand et bruxellois travaillent au service des pouvoirs locaux notamment.

L'accès à la documentation patrimoniale est un exemple parmi d'autres. Le développement des technologies de l'information et de la communication ouvre de manière importante le « champ des possibles ». Le nombre de données augmente, de même que leur possibilité de réutilisation. Pour le dire autrement, les données sont une véritable mine d'or que les autorités publiques ne peuvent ignorer si elles souhaitent améliorer leur gouvernance. À titre d'indication, l'intercommunale iMio a estimé à plus de 630 le nombre de flux de données potentiels⁴.

Depuis plusieurs années, nous n'avons eu de cesse d'interpeller le Gouvernement wallon sur ce sujet d'importance capitale⁵.

² Art. 2, 3° de l'accord de coopération du 23.5.2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative, M.B., 23.7.2013.

³ Voyez encore récemment en Flandre : <https://www.vvsg.be/nieuws/toegang-tot-fiscale-gegevens-voor-gemeentenmogelijk-na-algemene-machtiging?s=09>.

⁴ Rapport préliminaire relatif à la mise en place d'une infrastructure d'interopérabilité à destination des pouvoirs locaux wallons, iMio, p. 20.

⁵ *Mémoire régional* 2019 de l'UVCW, p. 12, disponible ici : http://www.uvcw.be/no_index/publicationsonline/153-3.pdf ; courriers de l'UVCW du 17.2.2020 adressés à Madame De Bue et à Monsieur Dermagne ; courrier de l'UVCW du 5.2.2021 adressé à Madame De Bue ; courriers de l'UVCW du 24.5.2022 adressés à Madame De Bue et à Messieurs Di Rupo et Collignon.

Pire, d'aucuns évoquent comme solution la tarification de la connexion aux flux de données ; nous ne pouvons concevoir que la Région wallonne fasse payer aux autorités et services publics locaux l'accès aux données nécessaires à l'exercice des missions qui leur sont confiées par les autres niveaux de pouvoirs ! À tout prendre, les services publics locaux ne devraient-ils pas eux aussi tarifier leurs interventions dans les procédures administratives prévues par le législateur ou le Gouvernement wallon ?

Quoi qu'il en soit, nous estimons que la tarification de l'accès aux sources authentiques entre autorités publiques reviendrait à remettre en cause le fonctionnement même de l'e-gouvernement belge et les principes fondamentaux de la simplification administrative (principe de collecte unique et de réutilisation maximale notamment). Cela risquerait en outre de créer des services publics à plusieurs vitesses. Or, un des enjeux actuels en matière de gouvernance des données (entre autres au sein du secteur public) est justement l'ouverture des données aux fins de révéler toutes leurs potentialités.

SINGLE DIGITAL GATEWAY

Un autre blocage pourrait apparaître à l'horizon : la mise en application du règlement « Single digital gateway ».

En 2018, l'Union européenne s'est dotée d'un règlement visant à améliorer l'e-gouvernement en imposant aux autorités publiques de publier sur leur site Internet des informations et à proposer des services en ligne⁶.

Or, pour que les autorités publiques proposent des services publics en ligne de manière cohérente et concertée, elles devront s'échanger des flux de données entre elles, par leurs intégrateurs de services.

La mise en application de cette directive en Région wallonne paraît compromise si les pouvoirs locaux wallons ne sont pas intégrés dans l'échange des flux de données.

E-FACTURATION

Enfin, l'absence de développement des services de la BCED mettra les autorités publiques wallonnes locales en difficulté à l'occasion de la mise en place de l'e-facturation en Région wallonne.

Dans le cadre des marchés publics et des concessions, l'Union européenne a adopté en 2014 une directive visant à imposer à terme la facturation électronique⁷. Celle-ci consiste en l'envoi et la réception entre l'adjudicateur et

⁶ Règlement 2018/1724 du Parlement européen et du Conseil du 2.10.2018 établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement n° 1024/2012, J.O.U.E., 21.11.2018.

⁷ Directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 16.4.2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, J.O.U.E., 6.5.2014.



l'adjudicataire de flux de données portant sur des factures relatives aux commandes publiques.

Si le législateur fédéral vient de transposer en droit interne cette directive⁸, l'opérationnalisation de cette e-facturation appartient à chaque niveau de pouvoir.

Force est de constater que la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont, depuis respectivement 2014 et 2020, pris des mesures pour rendre l'e-facturation possible dans les délais⁹.

Seule une circulaire datée du 27 février 2019 a alerté les pouvoirs locaux de la mise en œuvre progressive de la facturation électronique en leur sein¹⁰. Cette circulaire mettait explicitement en lumière l'absence de stratégie de développement des services de la BCED : « *L'envoi des factures électroniques vers vos modules de gestion devrait passer par les intégrateurs de service régionaux (...). L'utilisation de la BCED dans cette perspective doit encore faire l'objet d'une analyse de faisabilité. Il n'est dès lors pas encore possible actuellement de fournir les données des factures électroniques directement dans vos modules de gestion. Nous reviendrons vers vous dès que des solutions seront concrétisées* ».

Nous inquiétant de la situation, nous avons interpellé le Gouvernement à ce sujet en mai dernier. D'après les informations actuellement reçues, la BCED devrait, au terme de recrutements, pouvoir bénéficier de renforts lui permettant d'enfin œuvrer au profit des pouvoirs locaux.

Nos craintes à propos de la mise en place de l'e-facturation en Région wallonne sont multiples.

D'une part, nous redoutons des contentieux relatifs au non-paiement des factures qui auraient été envoyées via Mercurius, la plateforme fédérale, mais qui n'auraient pas été transmises vers les pouvoirs locaux.

Il échet de rappeler que les modalités de vérification et de paiement des factures émises dans le cadre de marchés publics sont très strictes et que des intérêts de retard conséquents sont dus sans rappel ni mise en demeure.

Si les pouvoirs adjudicateurs wallons (locaux) sont dans l'impossibilité de recevoir leurs factures réceptionnées au niveau de la plateforme fédérale du fait d'un maillon manquant (c'est-à-dire la BCED), la Région wallonne

place les pouvoirs locaux dans l'illégalité et leur fait courir des risques financiers importants !

Dans les faits, il nous revient que la plateforme fédérale va pouvoir envoyer les informations relatives aux factures vers les pouvoirs locaux par fichier PDF, soit via le fournisseur de logiciels métiers, soit directement (ce qui n'est pas synonyme de simplification administrative), aux dépens des finances locales.

D'autre part, des efforts d'adaptation des outils de gestion des factures et des processus au sein de nos membres devront être faits, et ce, à nouveau, aux dépens des finances locales.

Enfin, nos craintes portent également sur le manque d'informations des opérateurs économiques sur les outils d'e-facturation.

Il faut constater que le paysage des marchés publics wallons locaux est structuré autour de nombreuses TPE/PME wallonnes, que le Gouvernement wallon entend d'ailleurs aider dans le cadre du Plan de relance. Les pouvoirs locaux wallons sont heureux de pouvoir collaborer avec le tissu économique local et entendent que cela se poursuive.

Compte tenu de ce que d'ici novembre 2023, tous les marchés publics supérieurs à 3 000 € seront visés par l'obligation d'envoyer et de recevoir les factures de manière électronique, la facturation électronique sera la norme et concernera largement les TPE/PME (outre bien entendu les adjudicateurs).

Il nous apparaît utile que soient sensibilisées et accompagnées les TPE/PME wallonnes afin que l'e-facturation ne constitue pas un obstacle à leur participation aux marchés publics wallons.

Nous avons en effet, par le passé, pu constater que le passage progressif au dépôt électronique des offres, imposé par l'Union européenne puis par le Gouvernement fédéral, a pu rebuter les opérateurs économiques de plus petite taille, moins informés et moins outillés.

Nous rappelons que l'un des principaux freins à la participation des entreprises wallonnes aux marchés publics porte sur les modalités de paiement. Ne pas investir dans la mise en application de l'e-facturation en Région wallonne pourrait à terme encore plus décourager les entreprises wallonnes à participer aux marchés publics (wallons).

En ce sens, l'UVCW a sensibilisé les fédérations d'entreprises sur le sujet, car il y va de l'intérêt de toutes les parties prenantes.

⁸ A.R. du 9.3.2022 fixant les modalités relatives à l'obligation pour les opérateurs économiques en matière de facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession, M.B., 31.3.2022.

⁹ <https://efacture.belgium.be/fr/article/e-facturation-au-sein-des-pouvoirs-publics-belges-ou-en-est-0>.

¹⁰ Circ. du 27.2.2019 de Madame De Bue – Facturation électronique – mise en œuvre progressive au sein des pouvoirs locaux.



NÉCESSITÉ DE METTRE AU POINT UNE POLITIQUE GLOBALE ET COHÉRENTE D'E-GOUVERNEMENT EN RÉGION WALLONNE

Plus fondamentalement, ces différentes difficultés, combinées à une approche « au coup par coup » de la digitalisation des services publics, mettent en lumière l'absence de stratégie permettant de fonder un développement généralisé et cohérent de l'e-gouvernement en Wallonie.

Nous considérons que tous les pans de l'e-gouvernement sont étroitement liés et qu'ils doivent tous être envisagés par cette politique globale et cohérente d'e-gouvernement.

Par ailleurs, en l'absence de stratégie et d'action coordonnées de la Région, une série d'acteurs se lancent dans des initiatives isolées, motivées par la nécessité impérieuse de rendre les services publics wallons efficaces, mais à ce point disparates qu'elles conduiront à un « Far West numérique » dont la mise en ordre ne fera qu'accroître les coûts ou le risque de laisser de côté les pouvoirs locaux en fracture numérique.

Une stratégie digne de ce nom en matière de TIC publiques et d'e-gouvernement, nécessaire préalable à tout investissement majeur en ce domaine, implique – dans un cadre transversal intégrant l'ensemble des composantes intéressées, sans cloisonnement au sein des services régionaux ni avec les services fédéraux – la définition et la mise en œuvre d'orientations claires visant à garantir l'efficacité, l'efficience et la continuité des services publics, en particulier locaux pour ce qui nous concerne, dans un souci de réelle simplification, tant pour ces services publics que pour les usagers, et ce en recouvrant tous les aspects suivants :

1. La sécurité

Tant la sécurité physique que logique de l'informatique publique doit être garantie. En cette période particulièrement sensible sur ce terrain, elle implique un effort considérable en termes de protection des accès aux systèmes et aux données.

La sécurité, dans un souci de continuité du service public, implique par ailleurs que, quels que soient les applicatifs utilisés et les opérateurs, les services publics restent maîtres de leurs données, qu'ils puissent y accéder sans frais supplémentaires, en ce compris en cas de cessation d'activité d'un opérateur ou d'évolution de sa politique commerciale, mais aussi pour changer d'opérateur informatique ou de solution logicielle. Un réel effort de contrôle des conditions imposées aux acheteurs publics doit être mis en œuvre.

La sécurité s'entend par ailleurs également sur le plan juridique :

- ✓ en termes d'archivage, garantissant l'accessibilité et la lisibilité sur le long terme de tous les documents gérés par les services publics, aussi longtemps qu'ils sont susceptibles d'être utiles d'un point de vue administratif ou judiciaire ;
- ✓ en termes de disponibilité durable de services de tiers de confiance compatibles avec la continuité du service public, fondant notamment les signatures électroniques avancées et l'horodatage électronique de documents ou de leurs envois (recommandés électroniques).



2. La disponibilité des flux de données

Il ne peut y avoir d'administration digitale sans flux de données fondées sur des sources authentiques opérationnelles, efficaces, permettant aux services publics d'accéder rapidement aux données nécessaires à l'exercice de leurs missions et libérant tant ces services publics que les administrés de tâches administratives inutiles de recherche, de mise en forme et de transmission d'informations déjà disponibles.

La disponibilité de ces flux de données est actuellement, peu ou prou, inexistante.

3. L'interopérabilité des données

Il ne sert à rien d'assurer l'accès à des données si c'est pour que leur exploitation implique de les réencoder dans les applicatifs métiers des administrations publiques.

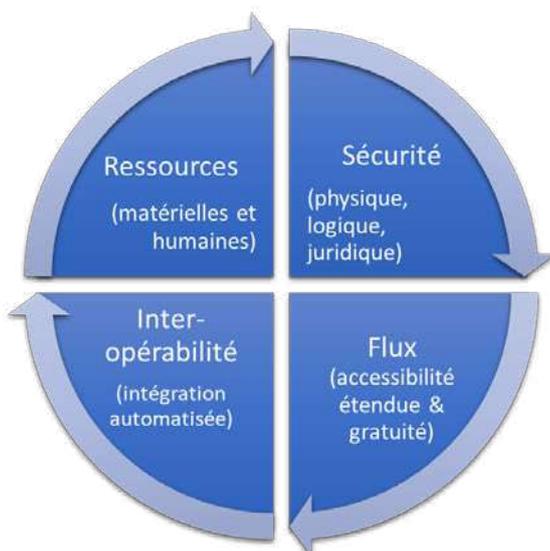
L'interopérabilité doit être garantie et effective avec toutes les sources authentiques nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques, en ce compris les sources authentiques régionales.

La disponibilité des flux de données n'aura de sens que moyennant la mise en œuvre de l'interopérabilité.

4. Les ressources

Il est illusoire d'espérer opérer le nécessaire tournant de la digitalisation des services publics sans une politique ambitieuse de dégagement des ressources nécessaires.

Cela implique non seulement les moyens d'investir, et ce dans la durée, afin d'éviter toute obsolescence des technologies et matériels mis en œuvre, mais également la disponibilité de compétences pour la gestion de l'informatique publique par le secteur public et pour le contrôle des offres et services des opérateurs privés.



CONCLUSION

Eu égard aux développements qui précèdent, il nous apparaît plus qu'essentiel et urgent que le Gouvernement wallon prenne la mesure des enjeux de l'e-gouvernement et en fasse une véritable priorité en phase avec les enjeux d'un service public moderne, accessible, efficace et efficient. Ce n'est actuellement pas le cas.

Nous avons le sentiment que les autorités politiques ont une vision purement « produits » de l'e-gouvernement et de la digitalisation. Or, il ne s'agit pas de placer des produits proposés par les sociétés commerciales, ni dans un premier temps d'offrir des fonctionnalités bien visibles aux administrés, mais bien de fixer un cadre, en fixant des normes de fonctionnement et d'interopérabilité partagées par toutes les autorités publiques et en s'assurant de la disponibilité de services digitaux de support et de confiance nécessaires, cadre dans lequel les services publics digitaux vont pouvoir se développer et s'opérationnaliser de manière cohérente, stable, sûre et durable.

Le développement d'une stratégie de développement et de cadrage de l'e-Gov, en partenariat étroit avec le niveau local, et en concertation entre niveaux de pouvoirs (cohérence entre départements de la Région wallonne et avec les niveaux de pouvoir fédéral et communautaires) apparaît comme une urgence de plus en plus criante.

Parallèlement, l'implication effective de la BCED au service de l'ensemble des pouvoirs publics wallons, en ce compris les pouvoirs locaux, dans les différents dossiers concernés (accès aux sources authentiques, *e-facturation* et *single digital gateway*, etc.) doit impérativement être développée, sans tarification de services aux pouvoirs publics locaux wallons.