

Résumé

Contexte économique et moteurs de la gouvernance réglementaire

Le Luxembourg a connu une grave récession, car il était massivement exposé à la chute du commerce mondial et à la crise financière internationale. En effet, depuis les années 1980, le principal moteur de l'économie a été le secteur des finances, qui représente actuellement pour presque 30% du PIB (50% si l'on prend en compte que le secteur est un consommateur majeur de services tels que les services juridiques et de l'immobilier). Le chômage a augmenté et la situation budgétaire s'est dégradée. Cette détérioration est intervenue après une longue période d'expansion économique continue et rapide, durant laquelle le niveau de vie a affiché une hausse spectaculaire tandis que l'économie a été transformée par le développement de la place financière et par les flux intenses de travailleurs frontaliers et migrants. On observe des signes encourageants de reprise, mais la trajectoire de croissance future sera probablement plus faible que dans le passé récent, compte tenu de la faiblesse de la reprise internationale, de facteurs structurels et d'une érosion de la compétitivité.

Parmi les actions particulières à mener qui relèvent d'une bonne gestion de la gouvernance réglementaire, on peut souligner le besoin de maintenir une bonne régulation de la place financière. Une supervision efficace et un renforcement de la coopération transfrontalière aideront à gérer les risques du système financier, tandis que des conditions cadres nationales robustes contribueront au développement de la place financière. Il serait opportun de revoir les structures de supervision et la coopération entre le superviseur financier et la banque centrale. On peut aussi noter le besoin de renforcer la concurrence dans le secteur des services, qui passe par une (ré) examination de la réglementation dans ce domaine.

L'évolution spectaculaire du secteur des finances a bénéficié, entre autres, d'un cadre de réglementation qui a permis au Luxembourg de se faire une place dans les premiers rangs, avec une incitation aux entreprises financières de s'installer dans le pays. L'importance d'une gouvernance réglementaire appropriée est donc bien ancrée, d'une certaine manière, dans la politique du gouvernement depuis des années, comme l'ont souligné plusieurs intervenants auprès de l'équipe de l'OCDE, et bien avant que le thème ne soit repris par la Commission Européenne et certains autres pays de l'UE. Cette prise de conscience dépasse le secteur financier pour englober un soutien général pour la notion d'une réglementation au service de la compétitivité et de l'économie.

Mais l'avantage « comparatif » du Luxembourg en la matière a faibli avec le temps, les avancées des autres pays et une harmonisation progressive des cadres réglementaires ayant progressé ces dernières années. La prise de conscience de cette érosion des avantages du Luxembourg existe clairement tant au sein du gouvernement que pour les parties prenantes extérieures, ainsi que de la nécessité d'engager des efforts importants qui doivent être consacrés pour assurer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises en général, et surtout les PME, dont une meilleure gouvernance réglementaire constitue un élément important. Il y a un fort soutien de la part des entreprises luxembourgeoises. Ceci étant, le

soutien de cette politique ne rejoint pas tout à fait les avancées sur le terrain. Il reste du travail à faire pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur et surtout pour les PME.

Il n'est pas étonnant que le contexte de l'UE exerce une forte influence. La politique de « simplification administrative » du gouvernement se rattache largement aux instruments développés et mis en œuvre au niveau international et communautaire. Le gouvernement est conscient qu'il faut se doter d'une méthodologie commune et qu'il faut agir d'après des principes communs pour réussir cette politique. La petite taille du pays impose un esprit d'ouverture et le Luxembourg l'a bien compris, conscient du danger que représente une (re) fragmentation des marchés nationaux au sein de l'UE.

Cadre de la gouvernance publique

Le cadre de la gouvernance publique au Luxembourg se caractérise par les éléments suivants :

- **Administration de petite taille.** Conformément à la petite taille du pays (le plus petit des pays examinés sous ce projet), le Luxembourg dispose d'une administration à moyens modestes. Cela facilite la circulation d'informations, avec les fonctionnaires ainsi que les politiques faciles d'accès pour les citoyens, et un certain pragmatisme concernant le développement des politiques publiques. Il y a aussi une ouverture vers l'extérieur, marqué par une certaine volonté de s'imprégner des expériences positives des autres pays de l'UE. Toutefois, les dossiers qui ne présentent pas d'économies d'échelle, notamment les obligations européennes, constituent un poids relativement important par rapport aux capacités de gestion. De plus, la structure de l'administration (19 ministères) et une tradition bien ancrée d'autonomie des ministères peut constituer un frein à la circulation d'informations en interne.
- **Structure infranationale relativement simple.** Il n'existe que deux niveaux de gouvernement au Luxembourg- le gouvernement central et les communes. Les communes sont toutefois souvent de petite taille, ce qui a conduit à une réflexion sur une réforme territoriale qui cherche à repenser l'ensemble de l'organisation territoriale en partant du constat que cette petite taille nuit à la prestation de services de qualité au citoyen. Les avancées en la matière ont été jusqu'à présent limitées (voir le chapitre 8).
- **Stabilité du système politique.** Le système politique, quoique systématiquement basé sur des gouvernements de coalition, est très stable. Le parti des Chrétiens-Démocrates en fait partie depuis 1919 (sauf pour la période 1974-79), la plupart du temps en tant que partenaire majeur à un seul deuxième parti.

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

Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire

Le Luxembourg est en cours de se doter d'une politique de gouvernance réglementaire de plus en plus étoffée et structurée. Le terme « simplification administrative » employé par le Luxembourg doit être compris au sens large du terme. En

effet, en plus de la simplification législative (et tout particulièrement la codification) et la réduction des charges administratives, cela inclut d'autres outils, tels que les études d'impact *ex ante*, et une attention croissante portée sur la transposition des directives de l'UE. Des efforts récents importants ont été menés pour structurer ces diverses initiatives autour d'une seule stratégie qui se veut au service de l'économie et (de plus en plus) des citoyens. Afin d'assurer le succès futur du programme, il est essentiel de poursuivre cette intégration, notamment en renforçant le lien entre les études d'impact *ex ante*, les évaluations *ex post* et le processus de simplification administrative et législative. Un autre lien à renforcer est celui de la simplification, y compris législative, qui s'appuie fortement sur la politique d'administration électronique.

Un fort soutien politique vient à l'aide des réformes actuelles. Suite aux élections de juin 2009, le gouvernement a élaboré un programme politique qui inclut très clairement une volonté de faire avancer le chantier de la simplification réglementaire. Les initiatives en faveur de la simplification existaient déjà, mais de manière éparpillée. Le soutien du Premier ministre et le choix de placer l'unité responsable de la simplification au sein du ministère d'État constituent un signal fort que cette politique est importante pour le pays et pour la relance économique d'après-crise.

La stratégie sur le terrain est largement orientée vers les entreprises mais on peut aussi constater une évolution pour intégrer les citoyens et les autres parties prenantes. On peut observer un certain changement, avec une meilleure considération du besoin d'intégrer les citoyens, consommateurs, associations, etc. Les nouvelles technologies pourraient être davantage exploitées pour engager les citoyens dans le processus de simplification, à travers, par exemple, des initiatives de e-consultation. Le soutien futur pour le travail de simplification dépendra non seulement des entreprises mais aussi des citoyens et usagers, compte tenu également de ce que cela pourra apporter à une population comprenant un grand nombre de travailleurs frontaliers et d'immigrants.

Le Luxembourg affiche un certain retard par rapport à la plupart des autres pays de l'UE mais un rattrapage est évident, ainsi qu'une forte volonté d'assimiler les bonnes pratiques internationales. En effet, en ce qui concerne les études d'impact *ex ante*, la consultation publique, la gestion des directives UE au niveau de la transposition, et le lien central-communal, le Luxembourg a besoin de faire des efforts tout particuliers. Il a notamment besoin de renforcer et de faire évoluer les études d'impact *ex ante*, dont l'emprise reste faible dans l'administration, ainsi que de moderniser son approche pour les consultations publiques. Un équilibre est à trouver, le renforcement doit être fait de manière à ne pas basculer dans des procédures trop lourdes et difficilement applicables pour un pays de petite taille.

Les efforts du CSA pour communiquer les progrès en matière de simplification sont un premier pas, qui doit être renforcé. La stratégie ne doit pas être du seul ressort du CSA, du fait qu'il est important de souligner que tout l'appareil gouvernemental est impliqué dans cette politique horizontale, mais le CSA est sans doute le mieux placé pour en assumer la coordination et la responsabilité globale. De plus, les ressources disponibles au CSA étant limitées, ce travail devrait être partagé. Il est également important de faire ressortir à chaque occasion qui se présente l'apport d'une bonne gestion réglementaire aux besoins de la relance économique. Enfin, il est important de souligner les réels progrès qui ont été accomplis, pour encourager les futurs efforts.

Comme dans beaucoup d'autres pays, l'évaluation des politiques de gouvernance réglementaire reste un point faible, notamment par manque d'objectifs ou d'indicateurs clairs et ciblés qui permettraient de mesurer les progrès accomplis. Comme c'est le cas dans plusieurs autres pays de l'UE, le Luxembourg a besoin de

développer et d'instaurer des objectifs et des indicateurs de performance dans les différents domaines de la gouvernance réglementaire, et non uniquement en ce qui concerne la simplification des charges. Cela permettrait de faire des évaluations objectives des progrès accomplis. La culture administrative est surtout juridique, et un apport de perspectives et de compétences économiques (sans pour autant abandonner le juridique) permettrait de faire des progrès dans ce domaine.

Le travail engagé reflète des avancées majeures dans certains domaines précis tels que les guichets uniques, mais un certain retard global par rapport aux meilleurs des autres pays UE. Le Luxembourg pourrait bénéficier des expériences des autres pays de l'UE pour rattraper un certain retard. Par exemple, en matière d'élaboration des normes, les exemples de l'Allemagne et de la France pourraient lui être utiles, dans un contexte où l'administration peine à trouver des effectifs et des compétences adéquates en matière de légistique. Une chaîne dématérialisée assurerait une transmission des textes en temps réel, allant du ministre initiateur jusqu'à la publication, réduisant les temps de transmission et accroissant la sécurité. Ou encore, l'utilisation des TIC en matière de consultation publique mérite d'être renforcée.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

Le renforcement du CSA au sein du gouvernement est une avancée importante, et constitue un signal fort que la gouvernance réglementaire représente une politique importante pour le gouvernement. La mise en avant d'une politique de gouvernance réglementaire s'est accompagnée d'un renforcement du CSA. L'action du CSA est maintenant rendue plus visible, puisque la structure a été récemment placée près du ministère d'État, au centre du gouvernement, et son directeur siège désormais dans les réunions du Pré-Conseil, pour un contrôle *ex-ante* du respect des principes de qualité et simplification du droit. Un changement de nom signale un champ d'action allant au-delà des entreprises.

Il convient toutefois de se poser la question : comment assurer la pérennité de cette stratégie et de ce soutien? Cela passe en partie par des efforts à fournir pour assurer l'appropriation par les différents ministères de leur contribution, et de leur faire valoir l'importance du travail pour leurs objectifs. De toute façon il ne faut pas que cela reste uniquement du ressort du ministère d'État. Un travail pédagogique soutenu s'impose auprès des parties prenantes à travers du gouvernement. Les ministères n'ont pas tout le même niveau de compréhension de ce que l'on entend par gouvernance réglementaire. Les performances des différents ministères sont contrastées, certains ayant intégré une meilleure appréciation des enjeux ainsi qu'une meilleure gestion interne des outils. Dans certains domaines clés, notamment par rapport aux études d'impact, les réticences restent globalement très fortes.

Le CSA avec sa plénière constitue une structure avec un potentiel fort. Il est important d'avoir une structure qui soit capable de coordination et de soutien pour les ministères, et qui soit également capable d'avoir une vision pour l'avenir. Il conviendrait de faire le point de manière plus précise sur les missions – qui se renforcent mutuellement – du CSA et du Service Central de Législation. L'association du CSA à une « plénière » des organisations d'entrepreneurs constitue un point d'ancrage par rapport au monde extérieur et des réalités du « vécu » de la réglementation très positive. Toutefois, au cours des interviews il a été suggéré que la composition de la plénière pourrait être élargie, afin d'assimiler les organisations des consommateurs, les syndicats, et les autres groupes représentant la société civile, pour en faire des membres à part entière, sinon en tant qu'observateurs.

La coordination interministérielle constitue un élément fondamental pour le succès de la stratégie. Le commentaire du CSA vaut d'être repris : la simplification administrative ne doit pas être considérée comme l'apanage d'un seul service horizontal ou d'un seul fonctionnaire, mais être la préoccupation de tous les fonctionnaires et de tous les services publics. La simplification administrative est une responsabilité que les différents ministères doivent se partager. Afin de mettre sur pied et surtout d'appliquer une politique de simplification cohérente les administrations doivent collaborer et se concerter. Chaque administration doit prendre en charge les procédures qui relèvent de son département. Les mécanismes qui ont déjà été mis sur pied- réseaux de correspondants, comités de coordination- doivent être utilisés de manière systématique, pour assurer un meilleur flux d'information et pour éviter les cloisonnements entre administrations. Certains pays de l'UE ont nommé, avec succès, un ministre et/ou haut fonctionnaire dans chaque ministère qui est responsable du suivi, du soutien politique et pour rendre des comptes des avancées.

Le Parlement semble motivé pour venir en appui à une bonne gestion des lois et de la réglementation. Un intérêt croissant des parlements pour la gouvernance réglementaire se fait remarquer dans plusieurs autres pays de l'UE depuis quelque temps. Au Luxembourg, le rapport entre l'exécutif et la législature semble assez proche, ce qui peut être attribué en partie à la petite taille du pays, mais qui a été récemment renforcé par l'attribution au parlement d'un plus grand rôle concernant la négociation des directives de l'UE. Il serait opportun d'encourager cette évolution au Luxembourg, par exemple avec la remise au parlement des études d'impact. Il a été proposé qu'une fiche d'impact devrait obligatoirement être établie et ceci au stade de l'avant-projet de loi/règlement. La réalisation de la fiche d'impact est un outil essentiel de toute politique visant à améliorer la qualité de la réglementation. Cette fiche d'impact resterait annexée au projet de texte et l'accompagnerait au cours de toute la procédure jusqu'à son adoption. Cette démarche renforcerait le lien avec le parlement.

Les ressources et compétences à la disposition de la gouvernance réglementaire sont modestes. Les ressources à la disposition directe de la gouvernance réglementaire sont modestes et ont sans doute besoin d'être renforcés, même compte tenu de la petite taille du pays, afin de dégager des progrès plus rapides et de se mettre à la hauteur des ambitions déclarées en matière de gouvernance réglementaire. Plusieurs intervenants ont souligné auprès de l'équipe de l'OCDE l'importance de se pencher sur ce problème. Il est clair que les ministères ont besoin, par exemple, de soutien plus fort pour les aider avec les études d'impact. La taille de l'administration, assez réduite, constitue aussi un problème pour une transposition dans les délais du droit européen. Mais il semble qu'il n'est pas seulement question de ressources, mais aussi (et peut-être encore plus) d'une pénurie de juristes formés, doublé d'un manque d'autres formations au sein de l'administration, notamment des économistes. Il faut donc considérer comment la formation universitaire peut se relier à l'administration, pour permettre aux spécialistes de rester au Luxembourg, de s'intéresser à la fonction publique, et pour doter les fonctionnaires de connaissances spécifiques, par exemple en légistique ou en méthodologie de quantification.

Le Luxembourg a besoin, de manière plus générale, de poursuivre les réformes de l'administration publique, sans lesquelles l'évolution de la gouvernance réglementaire risque de stagner. Par exemple l'instauration d'un système de performance par objectifs mesurables pourrait également venir en aide à la gouvernance réglementaire, en faisant de la gouvernance réglementaire une partie de l'évaluation de la performance des fonctionnaires, comme il commence à se faire dans certains autres pays de l'UE. Selon le Conseil Économique et Social, il serait également important, dans le cadre de la modernisation de l'administration, d'effectuer un redéploiement des effectifs en fonction de la demande et des nouvelles missions.

La transparence par la consultation publique et la communication

Le Luxembourg dispose d'une tradition de recherche de consensus adaptée au pays et qui fonctionne bien de manière générale. La culture de consultation publique est bien ancrée. Elle commence tôt dans le processus d'élaboration des normes, et s'appuie sur des procédures tant bien formelles qu'informelles. Par exemple, la mise en place de groupes *ad hoc* pour la préparation d'un projet se fait souvent, avec le support d'experts venus de l'extérieur ainsi que des éléments de la société civile. Par rapport aux autres pays examinés, l'équipe de l'OCDE n'a pas entendu beaucoup de témoignages défavorables concernant la consultation. Les entretiens n'ont toutefois pas fait apparaître la pratique de la recherche du consensus de manière évidente.

L'administration est facile d'accès, mais la participation active des citoyens au développement d'un projet reste relativement en retrait par rapport à la participation des entreprises. L'équipe de l'OCDE a pu constater une prise de conscience de la part de certaines parties de l'administration, qu'il faut renforcer la culture et les dispositifs permettant de recueillir la perspective du grand public. En contre partie, il n'était pas toujours clair comment il fallait s'y prendre. L'équipe a entendu que les citoyens sont plus engagés *ex post* que dans l'étape *ex ante* de l'élaboration d'un projet, mais que « la société civile est plus active et intéressée qu'elle ne l'était il y a dix ans ».

Le Luxembourg a besoin d'élargir sa conception de consultation pour que celle-ci puisse assumer plusieurs formes adaptées selon le cas. La consultation publique peut en effet revêtir des formes diverses- une palette comprenant des structures permanentes, groupes de travail, l'organisation de débats publics, avec pour soutien technique l'usage de l'Internet, les médias etc. Le déploiement des TIC s'avère particulièrement utile pour renforcer la participation de la société civile et du grand public, assurant également une transparence qui renforce les fondations démocratiques d'un pays.

Le Luxembourg manque une référence de la consultation pour venir en aide aux ministères. Un nombre croissant de pays de l'UE ont instauré des procédures, des guides et une pédagogie de la consultation publique à la disposition des ministères, pour en accroître l'efficacité.

Le Luxembourg s'est doté d'un ensemble très complet de répertoires et de données permettant un accès au droit bien conçu. Ces structures constituent un excellent point de départ et reprennent les bonnes pratiques qui se sont instaurées dans la plupart des pays de l'UE. Cependant, afin que l'accès au droit soit vraiment à la portée de tous et que le droit soit bien lisible, le travail de consolidation et de codification (repris dans le chapitre 5) est crucial.

Élaboration des réglementations

Il existe un déficit d'informations et de processus systématisés sur les projets en amont du processus de production normative. La consultation interne est un élément essentiel pour une évolution cohérente du cadre législatif. Dans une grande partie de l'UE, cette consultation est obligatoire et formalisée. Ceci étant, le plus utile est de combiner formel et informel en amont. Une consultation interne efficace repose souvent sur l'existence de comités interministériels pour la prise en charge de politiques publiques spécifiques (*ad hoc* ou permanents), et l'emploi des TIC en assurent l'efficacité (sous forme de portail interne au gouvernement par exemple). Il y a eu une nette amélioration au cours des dernières années pour mettre en place des processus plus systématisés dans la production normative, mais la mise en œuvre dans la pratique apparaît toujours très décentralisée. Le Luxembourg a notamment besoin de mettre en place une application pour

la production des textes normatifs qui aille du ministère initiateur jusqu'au Mémorial à travers les différents intervenants (pour l'instant, la procédure circule sur papier).

Il est à noter à ce sujet que tous les projets de loi et toutes les propositions de loi sont publiés sous forme de « documents parlementaires », consultables sur papier et sur le site Internet de la Chambre des Députés (www.chd.lu), y inclus les éventuels amendements, l'avis du Conseil d'État, le rapport de la commission compétente, les avis des chambres professionnelles.

La qualité du contrôle juridique a également besoin d'attention. La qualité du contrôle juridique n'est pas assurée en amont et les ressources en place actuellement ne sont pas à la hauteur de ce qui est nécessaire. Comme l'a remarqué un des intervenants auprès de l'équipe de l'OCDE « Ce n'est pas une catastrophe, mais on peut mieux faire ». La qualité juridique repose surtout sur le travail du Conseil d'État, qui n'intervient que très tard dans la procédure.

Les délais pour l'avis du Conseil d'État, étape indispensable préalable pour donner suite à un projet normatif, ne sont pas fixés. Dans la pratique, les délais de réponse sont variables et en fonction des textes. Cela peut conduire à un blocage du processus législatif (les délais pouvant atteindre deux ou trois ans dans quelques cas). Beaucoup d'intervenants se sont exprimés à ce sujet, pour souligner la nécessité d'une réforme.

Les études d'impact *ex ante* sont un maillon faible du mieux légiférer que le CSA est en cours de renforcer. Il convient tout de même de souligner les progrès. La fiche d'impact (intégrée) existe et elle est remplie plus ou moins, la culture s'établit très progressivement. Mais il reste du chemin à faire.

Les éléments clés à renforcer pour une meilleure performance à l'appui de décisions politiques bien ancrées commencent par une forte communication politique de son importance. Dans un premier temps, il faut mettre en évidence la volonté politique de soutien de la procédure, sans quoi les parties prenantes au sein de l'administration ne bougeront pas. Certains autres pays de l'UE tels que la Finlande ont trouvé utile d'avancer par le biais d'une forte communication dans le programme gouvernemental que ce processus est jugé essentiel. Pour renforcer le message, il s'avèrerait utile de faire le lien entre la simplification des charges administratives et les études d'impact, la réduction des charges étant déjà perçue comme importante. Une décision du conseil de gouvernement à l'appui pourrait être diffusée en parallèle. Dans le cadre luxembourgeois, faudrait-il aussi une loi pour rendre les études d'impact obligatoires (comme l'ont fait la France et l'Espagne.)

Les requis sur la fiche d'impact ont besoin d'être renforcés. Les fiches d'impact doivent tenir compte du « cycle de réglementation », à savoir la planification du processus, la mise en œuvre, et l'évaluation. Certains éléments bien précis de ce processus, qui sont repris ci-après, ont fait leurs preuves dans d'autres pays de l'UE et méritent d'être renforcés au Luxembourg.

Le renforcement du cadre et des sanctions institutionnelles en amont est essentiel. La qualité des études d'impact doit être prise en charge par un organe capable d'assurer que la qualité des études ne laisse rien à désirer avant qu'elles ne soient présentées au conseil du gouvernement. Cela pourrait être soit le CSA ou le SCL, ou une fusion d'éléments des deux entités. De toute façon il faut que la structure soit capable, de par sa position centrale et son accès aux processus d'élaboration de politiques et de normes, d'intervenir de manière décisive et opportune, en tant que « gatekeeper », c'est-à-dire d'avoir la possibilité de refuser une étude inadéquate et d'insister sur une évaluation adéquate avant qu'un projet

puisse être présenté au conseil de gouvernement. Pour le Luxembourg il n'est probablement ni nécessaire ni utile d'envisager la création d'une nouvelle instance. Néanmoins, il sera nécessaire d'envisager un renforcement des ressources humaines à la disposition de ce travail. Ce rôle doit être clairement distingué du processus de vérification des procédures générales d'élaboration des normes, qui vise surtout à ce que les procédures formelles ont été dûment observées, et n'est concernée que marginalement par la substance et la rigueur des études. Cette tâche est à part entière.

Les ministères ont besoin de supports renforcés afin de pouvoir mener des études d'impact de qualité. Comme dans la plupart des autres pays de l'UE, les ministères sont responsables de la mise en œuvre des études d'impact, ce qui facilite leur appropriation par ces derniers. Pour que le résultat soit à la hauteur des attentes, il est essentiel qu'on puisse leur proposer des formations adéquates. L'instauration de cours spécifiques permet également de renforcer le réseau de fonctionnaires, de former des liens entre les différents ministères, et de partager les expériences. Le CSA propose déjà des cours, et il serait intéressant de faire la comparaison avec ce qui est offert par d'autres pays de petite taille. Par exemple l'Irlande propose des cours réguliers et très structurés qui ont été très bien accueillis, avec un nombre toujours croissant de fonctionnaires. La formation doit être accompagnée par un guide d'élaboration des études pour venir en aide aux ministères. Ce guide peut faire partie du guide pratique de la procédure législative et réglementaire, mais qu'il le soit ou non, il est important que les consignes, appuyées par des exemples concrets, soient clairement identifiables et pour aider à l'appropriation du processus par les ministères et des fonctionnaires « qui n'en voient pas le sens », cadrées par une explication claire de la logique et de l'intérêt des études pour une meilleure gouvernance politique et réglementaire.

Le remaniement récent de la fiche d'impact vise à corriger certains des défauts de la fiche précédente, il faut poursuivre le chemin. La fiche d'impact actuelle a été remaniée en avril 2010. Ce changement a eu lieu après la mission de l'OCDE, et n'a donc pas pu faire l'objet d'une évaluation. Le CSA a instauré une évaluation chiffrée des charges administratives en utilisant le Modèle des Coûts Standard, mais il faudrait envisager d'aller plus loin. On peut s'interroger sur l'absence de l'environnement et du développement durable dans les domaines couverts par la fiche.

Les étapes du processus ont également besoin d'être revues. Un bon ciblage s'impose. Il faut trouver l'équilibre dans la définition du champ d'application du dispositif et la proportionnalité de l'effort, et veiller à ne pas trop alourdir le processus.

Le dispositif ne comprend pas d'obligations de consultation des parties prenantes externe, ni une obligation de publication. Pour que les études d'impact soient une véritable aide à la décision, un processus de consultation publique s'impose, pour recueillir les éléments nécessaires à une bonne prise de décision. La note explicative actuelle souligne l'importance de la consultation des parties prenantes qui figure en premier lieu sur la fiche. La diffusion et la publication des études renforcerait le message aux parties prenantes que c'est un processus qui est pris au sérieux, tout en informant les instances qui font partie de la chaîne de production normative – notamment le Conseil d'État et la Chambre des Députés – de leur contenu. Ces derniers n'ont pas actuellement accès aux études.

Enfin, l'évaluation du dispositif est essentielle pour assurer son efficacité. L'évaluation régulière du dispositif est essentielle pour assurer non seulement que les études sont bien réalisées, mais qu'elles constituent des outils de qualité d'aide à la décision, et qu'elles apportent le support souhaité pour une rédaction optimale des normes.

Les évaluations doivent être prévues de façon systématique. La Cour des Comptes serait peut-être prête à proposer ses services.

Il serait utile de renforcer le message que les alternatives à la réglementation, et la prise en compte du risque sont à revoir de manière systématique avant qu'il ne soit trop tard dans le processus de décision. Plusieurs intervenants ont insisté sur la nécessité de mieux prendre en compte le danger d'une surproduction de réglementation. L'option « réglementation zéro » semble toutefois ne pas être évaluée très systématiquement, ni la prise en compte du risque dans le processus d'élaboration des normes qui pourrait également aider à freiner la surproduction. Il n'est pas suffisant de mentionner les alternatives dans la fiche, il faut maintenir la pression.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

La simplification législative est l'une des priorités de la politique de qualité réglementaire du Luxembourg, avec des actions assez bien développées de codification. Le gouvernement a lancé une série d'initiatives de simplification législative. Le rassemblement dans une structure ordonnée de toutes les normes concernant un même domaine est considéré comme un exercice utile, qui devrait être poursuivi avec des ressources appropriées. Une autre tendance est celle d'enrichir la même loi, avec toutes les lois successives, plutôt que d'avoir de lois éparses, comme par exemple la loi de 1993 sur le secteur financier. Dans les interviews effectuées, l'équipe de l'OCDE a rencontré des opinions décidément favorables envers la simplification législative, notamment à travers la codification.

Néanmoins, les efforts de simplification législative ne sont pas systématisés, s'étant concrétisés en initiatives *ad hoc* de codification. Le Gouvernement devrait d'avantage s'engager dans une politique systématique de simplification des lois et des règlements. Tout programme de simplification législative doit être conçu en tant que politique de moyen ou long terme, soutenu au plus haut niveau politique, et mis en œuvre par des équipes bien étoffées d'experts, et en particulier de juristes, vu son objectif de nettoyage et rationalisation du système juridique, pour une meilleure accessibilité du droit, et dans le but ultime de faciliter la vie aux citoyens et aux entreprises. Le gouvernement, avec une stratégie de simplification législative renforcée, et conduite dans les secteurs considérés prioritaires, pourra assurer un droit plus facilement accessible, moins stratifié et fragmenté, moins coûteux, et plus clair.

Au-delà de la codification, le Luxembourg n'a pas encore déployé d'autres mesures de simplification législatives qui pourraient s'avérer utiles. Par exemple le Luxembourg n'a pas encore déployé l'instrument de la loi périodique de simplification et de la loi coupe-lois, et pourrait en considérer les avantages. Ces instruments, engageant dans le processus de simplification à la fois le parlement et le gouvernement, associent le nettoyage normatif, la simplification et la codification, dans une forme flexible et innovante (à droit non constant).

Le dispositif institutionnel n'est pas en mesure d'apporter le soutien nécessaire. Les institutions placées au centre du Gouvernement, et notamment le CSA, devraient être renforcées, afin de promouvoir un programme de simplification du droit de plus grande envergure. Les possibilités de succès d'un programme de simplification et codification du droit se basent en large partie sur la coordination et les capacités des administrations ministérielles de travailler en réseau, pour l'identification des priorités de simplification, la préparation des codes, la consultation des parties prenantes. Le travail de codification nécessite tout particulièrement une coordination interministérielle souple et constante, pour la coordination des textes et la prise en compte de toutes les différentes positions, en

particulier pour ce qui concerne les domaines transversaux ou à compétence partagée. Pour venir en appui, l'exemple du Comité de la réforme des Lois irlandais (Law Reform Commission) ou encore son homologue britannique, pourrait être une source d'idées pour le Luxembourg. Ce Comité indépendant a pour mission de maintenir une veille sur la cohérence et la qualité de l'ensemble des normes et de proposer des réformes concrètes pour leur amélioration au gouvernement. Enfin, la simplification des lois et des règlements revêt un caractère technique, et devrait donc être géré par un corps de juristes, situés dans les différents cabinets ministériel.

Il est important de mettre en exergue les liens importants entre la simplification législative et les autres actions pour l'amélioration de la qualité réglementaire. La simplification législative et la codification à droit non constant, doivent se relier aux programmes de réduction de la charge administrative. Également, la consultation et les études d'impact sont essentielles pour une évaluation des effets et de la portée innovatrice des codes-loi et des effets des politiques engagées, avec les évaluations *ex post*.

L'apport des TIC en matière de simplification législative est importante et pourrait être renforcée. En conformité avec l'adage « nul n'est censé ignorer la loi », la simplification législative peut aussi bénéficier des TIC, pour l'amélioration de l'accès au droit des citoyens. Le site *Legilux* est un excellent accomplissement de base.

Une cible globale réaliste a été fixée pour la réduction des charges, et le CSA a mis en place plusieurs des éléments nécessaires à un bon suivi du programme. Suite aux élections de 2009, une cible globale de 15% a été mise en place. Un réseau de correspondants ministériels est en place, animé par le CSA. Des groupes de travail *ad hoc* ont été formés pour les quatre domaines pour lesquels le gouvernement a fixé un objectif quantitatif de réduction. C'est un bon départ.

Le dispositif ne comprend pas d'objectifs précis et ne prévoit pas de publicité particulière pour les résultats concrets des ministères concernés. L'agenda de la simplification administrative est encore loin d'être approprié par l'ensemble des ministères. L'objectif global marque un pas important, mais doit être conforté par des objectifs plus précis pour assurer un suivi et une évaluation des résultats efficaces, et pour mettre les ministères concernés sous pression de résultats.

Il faut prévoir de renforcer le lien avec les études d'impact en intégrant un chiffrage des charges *ex ante*. La réduction des charges administratives fait déjà partie intégrale du dispositif d'études d'impact *ex ante* mais les charges anticipées ne sont pas encore chiffrées. Des outils ont besoin d'être développés pour aider à la quantification des charges *ex ante*, en s'inspirant des exemples dans d'autres pays tels que la Suède avec son système « MALIN », qui permet aux ministères de chiffrer les charges anticipées.

Un renforcement des mesures pour les citoyens mérite d'être porté plus loin. Un programme à l'intention des citoyens est inscrit dans le programme du gouvernement. Cela porterait plus de visibilité aux efforts du gouvernement, qui est déjà engagé dans cette voie notamment avec l'administration électronique et les guichets uniques, pour s'adresser aux charges administratives subies par le grand public. L'exemple des Pays-Bas pourrait être utile.

Des mesures de réduction de charges administratives pour l'administration méritent aussi d'être envisagées. Il serait utile d'engager une réflexion sur la pertinence d'une démarche visant l'administration. Dans un contexte de fiscalité difficile, certains autres pays ont découvert qu'une réduction des charges sur l'administration permet non seulement des économies mais aussi de réorienter une partie des ressources économisées

pour renforcer le travail des services publics directement auprès des citoyens et entreprises (moins de paperasse, plus de disponibilité pour le client).

Conformité, mise en application, et voies de recours

La mise en application des lois et règlements mérite une considération particulière.

En effet, la prise en compte du risque, une meilleure coordination des inspections, et une politique de mise en application axée sur les obligations de résultats sont des outils qui permettent à la fois de réduire les charges inutiles pesant sur les entreprises qui présentent un faible risque de manque de conformité, et de rendre le système d'inspection plus efficace et moins coûteux.

Les voies de recours sont bien conçues avec, en dernier lieu, l'instauration d'un médiateur en 2004. L'équipe de l'OCDE n'a pas pu rentrer dans les détails mais il semblerait que le système ne soulève pas de problèmes majeurs. La connaissance du système opère de « bouche à oreille ». Il serait peut-être opportun de revoir la diffusion des renseignements concernant les voies de recours contre les décisions administrative, en prenant compte du contexte luxembourgeois qui regroupe dans sa population et ses travailleurs un pourcentage élevé d'étrangers.

Les relations entre les États membres et l'Union européenne

La petite taille de l'administration par rapport avec les autres pays de l'UE constitue un défi majeur pour le Luxembourg. Comment s'organiser au mieux pour assurer une efficacité optimale des processus de négociation et de transposition des directives européennes ? En effet, le Luxembourg doit faire face au même nombre de directives, donc au même volume de travail que les autres pays de l'UE.

Le processus de négociation ne paraît pas soulever de problèmes majeurs. Le Luxembourg privilégie le processus de négociation dans le respect de la méthode communautaire et concentre ses efforts sur les dossiers les plus importants.

Le problème se situe plutôt en aval, avec la transposition, pour laquelle le Luxembourg affiche un déficit au-dessus de la cible fixée par la Commission européenne. Une approche plus structurée a récemment été mise en place pour le suivi des transpositions, avec un outil électronique de support, afin de pallier aux problèmes de retard dans la transposition des directives. On peut noter des progrès récents. La transposition se fait normalement par voie législative, et il n'existe pas de dispositions particulières ou de voies rapides pour la transposition comme on peut en relever dans certains autres pays tels que le Royaume-Uni.

Toutefois, la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports permet la transposition de certaines dispositions techniques par voie d'un règlement grand-ducal.

Toutefois, le Luxembourg « transpose plutôt bien » par rapport à son taux d'infractions. Celui-ci est l'un des moins élevés parmi les membres de l'UE.

La sur-réglementation pourrait constituer un problème. Le principe « toute la directive, rien que la directive » est le mot d'ordre promulgué par le gouvernement, un principe qui cherche à concilier le besoin de ne pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour la transposition, et la nécessité d'être en règle pour éviter les procédures d'infraction. C'est un principe bien connu à travers de l'administration, sans toutefois qu'il

existe un consensus très clair sur sa mise en œuvre. Il semblerait qu'une partie de l'administration soit en difficultés (« certains ministères sont noyés dans les textes »). D'autres intervenants ont suggéré que la qualité de la transposition est plutôt bonne. Les mêmes fonctionnaires sont responsables à la fois des négociations et de la transposition d'une directive. C'est en principe un atout, mais lorsqu'il y a lieu de choisir, la priorité est accordée à la négociation. Les problèmes liés à la transposition n'étant pas bien cernés mais probablement d'ordres différents, il serait utile d'envisager une évaluation. Le programme gouvernemental en effet prévoit une analyse du système actuel de transposition afin d'identifier d'éventuels problèmes pour élaborer et mettre en œuvre des solutions.

Il importerait à l'avenir que le suivi électronique de la transposition permette de vérifier dans quelle mesure le principe « la directive, rien que la directive » a été appliqué, afin de mesurer la mise en œuvre effective de ce dernier.

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

Certaines avancées en matière de gouvernance réglementaire au niveau infranational sont évidentes, mais il reste des progrès à faire. La marge de manœuvre directe des communes n'est pas large, car leur rôle se cantonne de manière générale à la mise en œuvre des projets et des réglementations élaborés par le gouvernement central. Néanmoins, les communes disposent d'un important pouvoir autonome pour organiser leur territoire et en réglementer l'aménagement et l'utilisation, à travers les plans d'aménagement, et les permis de construire, et ils sont également responsables des prestations de services tels que la fourniture d'eau. Des guichets uniques à l'intention du citoyen ont été mis en place par un nombre grandissant de communes. Il n'est pas clair que les communes aient engagées une réflexion d'ensemble sur l'intérêt de mettre en place une bonne gestion réglementaire concernant leurs activités. Certains autres pays de l'UE (par exemple les Pays-Bas, la Suède) au niveau communal ont élaboré des plans d'action partagés.

Les communes souhaiteraient voir une amélioration des efforts au niveau central pour prendre en compte leurs perspectives. La coopération entre le niveau national et infranational a besoin d'être renforcée. Malgré un État fort centralisé, il est important de garantir une coordination parmi tous les niveaux de gouvernement. Le SYVICOL pourrait donc être consulté plus régulièrement par tous les ministères, notamment dans les processus de simplification législative et des charges administratives. Il n'y a pas d'obligation de consultation des communes pour les ministères, et cela dépend donc du ministère et du projet en question. Pourtant, les décisions prises peuvent avoir des retombées importantes sur les communes qui sont obligées de les mettre en œuvre.

Principales recommandations

Stratégies et politiques de gouvernance réglementaire	
1.1.	Engager une réflexion, avec les autres pays tels que la France qui se penchent aussi sur cette problématique, sur les moyens à déployer pour encourager les actions en amont et en aval à se rejoindre.
1.2.	Engager une réflexion sur les moyens d'assurer la pérennité de la politique de gouvernance réglementaire à long terme (voir aussi les recommandations du chapitre 2).
1.3.	Veiller à l'équilibre entreprises-citoyens dans l'élaboration future du programme de gouvernance réglementaire.
1.4.	Développer les actions en faveur du développement des études d'impact <i>ex ante</i> , de la consultation publique, et de la bonne maîtrise de la transposition des directives de l'UE, ainsi qu'une politique de gestion réglementaire central-communal.
1.5.	Élaborer une stratégie de la communication dans le sens large, partagé entre les organismes clés au centre du gouvernement, et visant à expliquer le lien fort qui existe entre une gouvernance réglementaire efficace, une économie performante et compétitive, et une administration apte à faire le mieux pour ses citoyens en matière de prestation de services. Identifier les occasions et les supports (rapports annuels etc.) pour le faire. Envisager d'élargir le rapport annuel du CSA et veiller à lui donner la plus grande visibilité.
1.6.	Mettre en place une politique clairement affichée d'évaluation des différents aspects de la gouvernance réglementaire à partir d'objectifs à atteindre clairement définis, et avec une programmation régulière dans le temps, compte tenu des ressources disponibles. Engager une réflexion sur le ou les acteurs qui pourraient conduire ces évaluations.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

2.1.	Confirmer le rôle du CSA en tant que chef de file de la politique de gouvernance réglementaire tout en clarifiant le rôle de ses proches associés, notamment le Service Central de Législation. Revoir la composition de la plénière pour évoluer vers une représentation plus large des parties prenantes de la société civile.
------	--

2.2.	Continuer avec les structures en place pour assurer la coordination inter-ministérielle. Veiller à ce que les représentants dans ces structures soient des fonctionnaires à un niveau assez élevé pour renforcer les messages auprès de leurs collègues. Étudier la possibilité de nommer un ministre et/ou haut fonctionnaire responsable dans chaque ministère pour en assurer la visibilité et le soutien politique.
2.3.	Revoir les arrangements qui permettent à l'exécutif et le parlement de se partager les informations essentielles pour encourager le parlement dans son intérêt pour la gouvernance réglementaire.
2.4.	Élaborer, avec le ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative, une politique de renforcement des ressources et formations pour assurer un soutien efficace à la mise en œuvre des différents outils de gouvernance réglementaire, dont la légistique et les études d'impact.

La transparence par la consultation publique et la communication

3.1.	Développer de manière ciblée et ponctuelle (dans un premier temps) l'usage de l'Internet pour certaines consultations afin de mieux prendre en compte la perspective des citoyens, et pour acquérir une expérience sur le terrain, en s'appuyant sur les efforts menés par d'autres pays tels que le Portugal ou encore la Finlande. Établir un portail électronique pour ces consultations.
3.2.	Établir un guide des procédures de consultation. Partager les expériences entre ministères, pour dégager les bonnes pratiques, et les processus les plus utiles.

Élaboration des réglementations

4.1.	Renforcer la coopération entre ministères en amont. Publier le programme gouvernemental et ses évolutions, notamment les projets de loi (et projets de règlement importants) pour en accroître la visibilité et permettre aux parties prenantes d'en prendre conscience et de faire connaître leur avis, le cas échéant. Examiner les possibilités de systèmes électroniques pour un partage de données plus efficace entre les ministères et avec le parlement. Faire évoluer les outils en ligne. Confirmer qui sera le chef de file pour la mise en œuvre de ces dispositifs.
------	--

4.2.	Revoir le processus afin que le contrôle juridique débute le plus que possible en amont de la procédure. Revoir les structures et les capacités en place pour assurer un contrôle de qualité, soit par l'établissement d'un pôle de juristes au sein du gouvernement (prenant l'exemple du Royaume-Uni), soit par un partenariat renforcé du CSA ou du SCL en amont du processus d'élaboration des normes, y compris par un renforcement de leurs ressources.
4.3.	Établir un délai de réponse pour les avis du Conseil d'État.
4.4.	Identifier les moyens de renforcer la communication sur l'importance des études d'impact pour agir en amont de la production normative et pour éviter un nettoyage <i>ex post</i> . Examiner les possibilités pour rendre les études obligatoires de manière incontournable.
4.5.	Revoir les dispositifs institutionnels pour assurer des études d'impact de qualité et les renforcer.
4.6.	Revoir les cours proposés pour un éventuel renforcement, confirmer que les cours seront intégrés dans la formation obligatoire, et assurer la participation du plus grand nombre de fonctionnaires. En faire une partie du guide général lors de sa refonte.
4.7.	Continuer une réflexion sur l'évolution de la fiche d'impact. Revoir l'équilibre du champ de la fiche pour intégrer tous les domaines importants à une prise de décision (par exemple environnement). Revoir la question de méthodologie pour faire ressortir clairement la nécessité d'un chiffrage, si possible, ou du moins une bonne évaluation qualitative de tous les coûts/bénéfices d'un projet.
4.8.	Instaurer une obligation de consultation publique et de publication des études d'impact.
4.9.	Évaluer régulièrement le dispositif d'études d'impact, et rendre les évaluations publiques. Cela pourrait s'inscrire dans les rapports publics du CSA sur les avancées de la simplification.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

5.1.	Confirmer l'importance attribuée à la simplification législative en appuyant sur le lien avec une meilleure accessibilité du droit. Revoir les différentes options pour l'aborder, en vue de mettre en œuvre d'autres dispositifs que la codification. Confirmer les secteurs prioritaires.
5.2.	Renforcer le soutien institutionnel à la simplification législative. Engager une réflexion sur les autres possibilités, qui pourraient travailler en parallèle pour avancer plus vite et de manière plus systématique, tels que l'instauration d'un Comité de la réforme des lois. Revoir les capacités juridiques dans les ministères.
5.3.	Établir et publier les objectifs quantifiés précis pour les ministères concernés. Renforcer les contacts avec les autres pays de l'UE à travers les groupes établis à cette intention pour recueillir le maximum d'informations sur les expériences qui pourraient être utiles pour le Luxembourg.
5.4.	Confirmer l'intention de procéder avec un programme pour la réduction des charges administratives pour les citoyens, dès lors que les ressources sont disponibles pour le faire, et que l'instance responsable a été identifiée. Engager une réflexion sur la possibilité d'un programme pour l'administration.

Conformité, mise en application et voies de recours

6.1.	Mener une réflexion sur la politique de mise en application des normes pour dégager des pistes éventuelles pour une approche plus efficace.
------	---

Les relations entre les États membres et l'Union européenne

7.1.	Engager une évaluation de la procédure de transposition au niveau des directives individuelles et par ministère et/ou secteur, pour identifier où se situent les problèmes. Engager une réflexion sur les dispositions juridiques, si celles-ci s'avèrent une des raisons pour la difficulté de transposition. Discuter de la problématique avec des autres pays à moyens réduits tels que l'Irlande ou la Finlande.
------	--

Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

8.1.	Engager, avec le soutien de SYVICOL (Syndicat des villes et communes luxembourgeoises), une réflexion afin de mettre sur pied un plan d'action et des priorités concernant la gouvernance réglementaire dans les domaines qui sont propres aux communes à gérer.
8.2.	Intégrer dans la politique centrale de gouvernance réglementaire un volet concernant le lien central-communal.



Extrait de :
Better Regulation in Europe: Luxembourg 2010

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264095113-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Résumé », dans *Better Regulation in Europe: Luxembourg 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264095168-4-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.