



3 / 2017

S'extraire du marasme réglementaire avec méthode

24.03.2017

L'essentiel en bref

En Suisse, le volume de la réglementation augmente plus rapidement qu'ailleurs. Notre pays régresse ainsi dans les classements de la Banque mondiale ou du Forum économique mondial (WEF). Sans contre-mesures, la compétitivité de la place économique et la capacité concurrentielle des entreprises pourraient en pâtir.

Le problème est aujourd'hui reconnu et a déjà fait l'objet d'analyses des besoins, d'analyses d'impact de la réglementation (AIR) et d'évaluations ex post, qui ne se révèlent toutefois pas adéquates par rapport aux objectifs visés. De nouveaux instruments ou le renforcement d'instruments existants sont donc à l'étude: clauses de caducité («sunset clause»), «un pour un» («one in, one out»), instances de contrôle indépendantes. Les expériences faites à l'étranger, où certaines mesures ont déjà été mises en œuvre, sont éclairantes.

L'analyse montre qu'il n'existe pas de panacée contre la densité réglementaire croissante. On ne combat pas la bureaucratie par la bureaucratie, mais il y a des pistes pour améliorer la situation. La priorité ne devrait pas être donnée à un instrument précis, mais à la retenue et à l'autodiscipline. Un modèle de surveillance réglementaire plus indépendante, qui présenterait objectivement les coûts et des propositions alternatives, est aussi une voie prometteuse. La lutte contre la réglementation ne devrait pas générer un surplus de travail administratif contre-productif. Les instruments rigides ne sont pas adaptés à cette matière complexe. Ils entravent l'adaptation des règles aux développements internationaux et ne sont donc pas un remède universel.

Position d'economie suisse

- Les réglementations découlent de dynamiques enclenchées par les autorités, le Parlement, mais aussi les acteurs économiques eux-mêmes. La solution est de s'imposer une certaine retenue et une approche méthodique pour chaque dossier.
- Les analyses d'impact de la réglementation (AIR) constituent la base de tout instrument de contrôle réglementaire. Elles doivent intervenir aussi tôt que

possible, être indépendantes et objectives, et identifier les coûts. Elles devraient en outre examiner les alternatives possibles. Les AIR pourraient aussi, lorsque cela est pertinent, proposer des instruments de contrôle réglementaire.

- Les entreprises et personnes visées par la réglementation doivent être systématiquement impliquées dans tous les processus.
- La séparation des pouvoirs à tous les échelons devrait s'imposer comme principe de base. Cela nécessite une amélioration systématique et proportionnée du contrôle et de la gouvernance des institutions, y compris des instances régulatrices.
- Les réglementations existantes doivent être régulièrement réévaluées, notamment dans le domaine des nouvelles technologies. Il s'agit de viser au mieux.

Actions nécessaires

→ **Le volume de la réglementation augmente sans cesse. Depuis des années, la Suisse perd des places dans les classements internationaux.**

Ces dernières années, la spirale réglementaire s'accélère: La densité réglementaire a augmenté de manière continue. La Suisse se place moins bien dans le classement «Burden of government regulation» du WEF qu'il y a encore quelques années et l'indice «Ease of doing business» de la Banque mondiale a régulièrement abaissé la note de la Suisse, jusqu'à la place 31. Ces classements montrent aussi les progrès relatifs des places économiques concurrentes, il ne s'agit donc pas d'une tendance globale. La Suisse risque de perdre encore plus de terrain.

→ **Les milieux politiques ont reconnu qu'il fallait agir et de nombreuses propositions sont à l'étude.**

La nécessité d'agir est admise dans de nombreux cercles. Ni les instruments institutionnels existants ni les analyses d'impact de la réglementation (AIR) n'atteignent les objectifs. De nombreux objets parlementaires visant la création de nouveaux instruments contre les réglementations ont donc été déposés ces derniers mois (cf. encadré).

→ **Une analyse approfondie identifie les causes et les solutions du point de vue de l'économie.**

Nombre de ces propositions vont dans le bon sens, mais sont parfois trop radicales ou insuffisamment coordonnées avec le système actuel. Nous allons étudier ici les causes de la densité réglementaire croissante et évaluer les solutions en discussion – des modèles tant statiques que dynamiques – du point de vue de l'économie.

→ **De nombreuses interventions parlementaires proposent des solutions pour endiguer l'inflation réglementaire.**

Interventions parlementaires relatives à un contrôle réglementaire

- Motion 16.3542: Instaurer le principe «one in, two out» dans la législation fédérale 17.06.2016 | Magdalena Martullo-Blocher
- Motion 16.3388: Pour une loi sur la réduction de la densité réglementaire et l'allègement de la charge administrative qui pèse sur les entreprises 07.06.2016 | Sandra Sollberger
- Motion 16.440: Stopper l'inflation normative. Freiner l'internationalisation du droit, la reprise du droit européen et la tendance au «Swiss finish» 06.06.2016 | Hans-Ueli Vogt
- Initiative parlementaire 16.437: Stopper l'inflation normative. Limiter la durée de la validité des lois 02.06.2016 | Hans-Ueli Vogt
- Initiative parlementaire 16.436: Stopper l'inflation normative. Préserver la liberté de décision et la marge de manœuvre des particuliers et des entreprises 02.06.2016 | Hans-Ueli Vogt
- Initiative parlementaire 16.435: Stopper l'inflation normative. Supprimer un texte normatif pour chaque texte normatif nouvellement créé (principe du «un pour un») 02.06.2016 | Hans-Ueli Vogt
- Motion 16.3360: Mettre en place un frein à la réglementation qui permette de limiter les coûts qu'elle induit 31.05.2016 | Groupe libéral-radical
- Postulat 15.3787: Rapport sur les coûts de la réglementation. Mise en œuvre des mesures d'amélioration identifiées 19.06.2015 | Peter Föhn

- Motion 15.3445: Réduction de la bureaucratie. Faire analyser les coûts de la réglementation par un organe indépendant 06.05.2015 | Groupe libéral-radical
- Motion 15.3400: Éviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation 05.05.2015 | Karl Vogler
- Interpellation 16.3304 : Développement de la réglementation 27.04.2016 | Hansjörg Knecht

Les causes de l'accroissement de la densité réglementaire

→ La cause première de l'accroissement de la densité réglementaire croissante est la confiance inconditionnelle accordée à la réglementation comme remède universel. La réglementation n'est ni une malédiction ni une bénédiction. Mesure et discernement sont avant tout une question de méthode et de retenue. Une réglementation mesurée est utile; si elle prolifère, elle devient comparable à une mauvaise herbe étouffante.

Des attentes trop élevées

La cause principale de la densité réglementaire réside dans la croyance largement répandue que de nouvelles règles permettent de faire face à tous les défis. Ce point de vue est partagé non seulement par l'administration, mais aussi par les acteurs politiques (tous partis confondus), la société civile et les milieux économiques. Le souhait de réglementation est étroitement lié au système de valeurs en place. La densité réglementaire croissante résulte de ces espoirs et du manque de systématique du processus législatif.

Pour bien fonctionner, une économie de marché a besoin d'un certain degré de réglementation. Il y a souvent de bonnes raisons d'encadrer les acteurs du marché. L'interconnexion mondiale toujours plus forte influence, elle aussi, inévitablement, la réglementation. Dans certains cas, le désir de réglementation répond aussi aux besoins de l'économie: Les règles fixent un cadre international pour assurer la sécurité juridique et la protection des investissements – à condition d'être aménagées avec soin.

La réglementation devient un problème lorsqu'elle devient incontrôlée, que des lois et ordonnances obsolètes sont maintenues ou que la régulation est détournée à des fins idéologiques ou partisans. Voici quelques exemples récents de tentatives de réponses à des défis sociaux par la voie réglementaire: salaires élevés des dirigeants, représentation de genre pour les postes de direction ou encore acquisition d'immeubles par des étrangers. Au final, toutes ces interventions sont coûteuses pour les parties impliquées, pour un résultat à tout le moins discutable.

→ Les dynamiques défavorables des acteurs politiques conduisent systématiquement à de nouvelles réglementations toujours plus strictes. Milieux politiques: La gestion (médiatique) des problèmes aboutit souvent à une nouvelle réglementation bâclée. Milieux administratifs: La quête de la réglementation parfaite débouche sur une réglementation plus sévère. Acteurs régulés: Le désir de protection et de maintien des structures favorise de nouvelles réglementations.

Des dynamiques défavorables

Les dynamiques d'élaboration des politiques et des intérêts particuliers des acteurs, au sein des milieux politiques, de l'administration et des entités régulées d'une part, ainsi que l'interaction entre ces acteurs d'autre part sont également problématiques. Souvent, les milieux politiques et l'administration tirent à la même corde qu'une partie des acteurs régulés. Il manque un contrepois effectif ainsi que des incitations correctrices.

La dynamique réglementaire au Parlement

Il arrive fréquemment qu'un événement relayé par les médias débouche sur un projet réglementaire. L'attention des acteurs politiques se porte alors moins sur les défis les plus importants que sur ceux considérés urgents. Dans la précipitation, de bonnes intentions se traduisent par de mauvaises lois. Élaguer les réglementations n'est pas à l'ordre du jour. Il s'agit d'un sujet théorique et qui ne permet pas de gagner des voix. En outre, les acteurs régulés se sont le plus souvent accommodés d'une réglementation et il n'y a, selon les cas, guère de pression pour la remettre en question.

La dynamique réglementaire dans l'administration

Les autorités n'opposent aucune résistance, au contraire. L'administration estime généralement devoir perfectionner et compléter le cadre réglementaire en vigueur. Il est rare qu'une réglementation soit remise en question sur le fond. Les AIR sont commandées et financées par les administrations elles-mêmes et sont donc d'ordinaire peu critiques.

La dynamique réglementaire des acteurs régulés

Enfin, il ne faut pas oublier que les réglementations sont souvent aussi expressément souhaitées par des milieux précis. Certains milieux économiques profitent de telle nouvelle réglementation ou refusent qu'une autre les protégeant ou les favorisant ne soit abolie (maintien des structures). D'une manière générale, une réglementation est considérée comme gênante lorsque l'on est directement touché, mais pas lorsqu'elle s'applique à d'autres.

→ La séparation des pouvoirs parvient rarement à enrayer des dynamiques réglementaires.

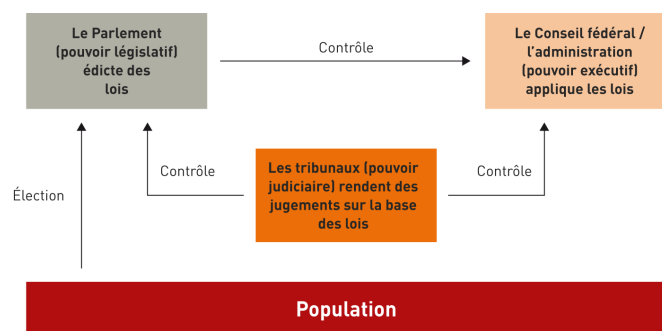
Séparation des pouvoirs

Le système de séparation des pouvoirs n'endigüe que faiblement le foisonnement réglementaire. En effet, au moment d'édicter des règles spécifiques ou de supprimer des règles existantes, les intérêts du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif vont souvent dans la même direction. Les tribunaux, pour leur part, n'ont aucun moyen d'exercer une influence. La tâche qui leur incombe est d'appliquer le droit et non de le remettre en question.

Figure 1

→ Dans un système étatique équilibré, les instances se contrôlent mutuellement.

Séparation des pouvoirs



Source: [economiesuisse](http://economiesuisse.ch)
www.economiesuisse.ch

→ L'évaluation de l'efficacité de la réglementation est ancrée dans la Constitution. Elle est normalement assurée par des AIR. Les AIR sont en principe des instruments appropriés, mais leur exécution est déficiente (caractère scientifique, estimation des coûts, indépendance).

Analyses d'impact de la réglementation insuffisantes

En vertu de l'art. 170 Cst., le Parlement est tenu de veiller «à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation». Dans cette optique, les AIR ont été introduites pour les grands projets législatifs et, depuis, développées plus avant par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Aujourd'hui, la plupart des projets de loi fédéraux comportent une estimation des coûts de la

réglementation.

Ces estimations étaient, au départ, menées avec un certain sérieux par les administrations compétentes. Désormais il semble que les AIR soient plutôt considérées comme une corvée. Leur qualité a d'ailleurs déjà été critiquée par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Il n'existe que peu d'études empiriques et les autorités compétentes n'ont pas assez d'expérience dans le domaine des analyses économiques.

Les AIR sont commandées par les autorités chargées de la réglementation concernée et elles ne peuvent donc se défaire du soupçon de partialité. Cela pose deux difficultés. D'un côté, l'institut mandaté pour mener l'AIR est lié au cadre fixé et ne peut pas agir contre les intérêts de son mandant. De l'autre, les autorités justifient souvent les coûts plus élevés de la réglementation en renvoyant simplement aux décisions politiques et donc à leur propre mandat.

De plus, les AIR s'effectuent en général à la fin d'un processus. Il est donc impossible d'opter pour une adaptation différenciée de la réglementation dans les domaines où elle engendre des coûts excessifs. Sans surprise, les résultats des AIR n'influencent que rarement la formation de l'opinion ou la prise de décision dans le processus législatif.

Enfin, il faut renvoyer à nouveau aux dynamiques politiques: Les AIR empiriques, comportant une estimation de l'impact et des coûts, suscitent des exigences et réduisent ainsi la marge de manœuvre politique.

→ **L'évaluation de l'efficacité de la réglementation est ancrée dans la Constitution. Elle est normalement, assurée par des AIR. Les AIR sont en principe des instruments appropriés, mais leur exécution est déficiente (caractère scientifique, estimation des coûts, indépendance).**

Analyses d'impact de la réglementation insuffisantes

En vertu de l'art. 170 Cst., le Parlement est tenu de veiller «à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation». Dans cette optique, les AIR ont été introduites pour les grands projets législatifs et, depuis, développées plus avant par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Aujourd'hui, la plupart des projets de loi fédéraux comportent une estimation des coûts de la réglementation.

Ces estimations étaient, au départ, menées avec un certain sérieux par les administrations compétentes. Désormais il semble que les AIR soient plutôt considérées comme une corvée. Leur qualité a d'ailleurs déjà été critiquée par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Il n'existe que peu d'études empiriques et les autorités compétentes n'ont pas assez d'expérience dans le domaine des analyses économiques.

Les AIR sont commandées par les autorités chargées de la réglementation concernée et elles ne peuvent donc se défaire du soupçon de partialité. Cela pose deux difficultés. D'un côté, l'institut mandaté pour mener l'AIR est lié au cadre fixé et ne peut pas agir contre les intérêts de son mandant. De l'autre, les autorités justifient souvent les coûts plus élevés de la réglementation en renvoyant simplement aux décisions politiques et donc à leur propre mandat.

De plus, les AIR s'effectuent en général à la fin d'un processus. Il est donc impossible d'opter pour une adaptation différenciée de la réglementation dans les domaines où elle engendre des coûts excessifs. Sans surprise, les résultats des AIR n'influencent que rarement la formation de l'opinion ou la prise de décision dans le processus législatif.

Enfin, il faut renvoyer à nouveau aux dynamiques politiques: Les AIR empiriques, comportant une estimation de l'impact et des coûts, suscitent des exigences et réduisent ainsi la marge de manœuvre politique.

→ De nombreux excès réglementaires découlent des ordonnances ou des règles édictées par les organismes indépendants. Le Conseil fédéral règle trop de détails d'application dans ses domaines de compétence. Les offices fédéraux ainsi que les autorités indépendantes utilisent également de manière extensive leurs compétences, hors de tout contrôle institutionnel.

Dynamiques incontrôlées des autorités

Souvent, les lois adoptées par le Parlement attribuent au Conseil fédéral la compétence de régler, au niveau de l'ordonnance, les détails de mise en œuvre de la réglementation. Or c'est précisément à ce niveau que se situent bon nombre des réglementations ressenties comme excessives. Ainsi, l'ordonnance sur les denrées alimentaires prévoit des obligations de déclaration exhaustives et l'on retrouve d'autres dispositions paralysantes sur le marché de l'emploi ou dans les normes de construction.

Réglementation par les autorités, au niveau de l'ordonnance

Même les autorités, dont certains offices fédéraux, ont tendance à profiter des compétences qui leur sont attribuées (indirectement) par un projet de loi en vue d'élaborer une ordonnance pour instaurer des réglementations très exhaustives, voire excessives. Il n'existe pas de contrôle indépendant à même de surveiller l'utilité et l'adéquation des réglementations concernées.

Autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA)

La FINMA est un autre exemple: Dans ses circulaires, elle impose régulièrement des directives très détaillées aux entreprises financières soumises à sa réglementation. Ces directives ne sont pas soumises au processus législatif démocratique, mais elles ont, de fait, force de loi pour les entreprises visées. Vu le rapport de dépendance des acteurs régulés, contester ces textes n'est possible qu'en théorie.

Dans ces cas de figure, il faut bien plus que de la retenue en matière réglementaire au niveau des circulaires, des lignes directrices ou même des ordonnances. Il faut un contrôle par les institutions pour assurer, ici aussi, le respect des principes de bonne réglementation et de séparation des pouvoirs.

Solutions possibles

→ Comme il n'existe pas de remède miracle, le moyen le plus efficace contre la densité réglementaire croissante est une approche systématique.

→ À côté de la voie législative, il convient d'étudier davantage des alternatives comme l'autorégulation.

→ Les incitations négatives doivent être corrigées chaque fois que cela est possible. Éviter une réglementation devrait être considéré comme un succès.

→ Inclure les acteurs régulés peut aider à élaborer de meilleures réglementations.

→ Des estimations de coûts crédibles sont indispensables à une surveillance réglementaire crédible. Un organe indépendant peut corriger certains défauts des AIR.

Autodiscipline et retenue

Il n'existe pas de remède miracle contre la densité réglementaire croissante. On ne combat pas la bureaucratie par plus de bureaucratie. Les moyens les plus simples et les plus efficaces sont la retenue et l'autodiscipline de la part de tous les acteurs dans chaque dossier concret. Pour sortir du marasme réglementaire, tous doivent prendre davantage conscience que les nouvelles lois ne sont pas toujours la bonne réponse à des évolutions indésirables. De plus, une mauvaise réglementation ne devient pas meilleure si elle est appliquée «avec modération». Il faudrait toujours garder à l'esprit l'utilité marginale dans la conduite quotidienne des politiques publiques. Les coûts supplémentaires d'une cote mal taillée pour l'économie mondiale sont souvent disproportionnés en comparaison de l'avantage individuel.

L'autorégulation comme alternative

Des solutions alternatives aux lois ou aux ordonnances sont souvent possibles. Aujourd'hui, les systèmes d'autorégulation ne sont, par exemple, pas assez pris en compte, quand bien même ils rendraient la réglementation par l'État superflue. Dans le doute, l'État devrait favoriser des alternatives plutôt qu'une réglementation étatique.

Corriger les incitations négatives

La suppression de réglementations existantes ou la non-adoption de nouvelles règles par les élus ou l'administration doit être plus souvent assimilée à un succès. Cela permettrait de corriger des incitations négatives. Concrètement, les rapports de gestion des autorités ne devraient plus seulement faire état des nouvelles réglementations, mais aussi indiquer où des réglementations ont pu être évitées, simplifiées ou diminuées.

Impliquer les parties concernées

Impliquer systématiquement les parties touchées par une réglementation aide à élaborer une réglementation meilleure, plus efficace et donc plus souple. Cela exige cependant que les autorités prennent au sérieux les résultats des procédures de consultation, auditionnent des experts du monde économique et tiennent compte de leur avis dans les projets de réglementation.

Estimations de coûts indépendantes

La base d'un contrôle réglementaire objectif repose sur des estimations d'impact et de coûts transparentes et scientifiquement fondées. Les réglementations devraient être munies d'une étiquette de prix et accompagnées d'une analyse de l'utilité, menée par d'un organe aussi indépendant que possible. Sinon, les AIR perdent leur valeur.

Cette indépendance est essentielle parce qu'il est difficile de calculer les coûts et l'utilité d'une réglementation. Les coûts peuvent être calculés relativement

précisément, mais évaluer la valeur d'utilité est un vrai défi.

Deux interventions parlementaires dans ce sens ont été déposées: les motions 15.3445 et 15.3400.

→ **Organe indépendant: Un instrument peu coûteux et efficace pour renforcer la séparation des pouvoirs améliorée**

Contrôle par un organisme indépendant

L'idée d'un organisme indépendant mérite un examen approfondi. Il apporterait de la valeur ajoutée à l'estimation des coûts. Il est important toutefois que la création d'une telle instance n'augmente pas la bureaucratie. Autrement dit, son utilité doit justifier ses coûts. L'instance doit être implantée à l'écart des acteurs existants, pour être à l'abri des questions à l'agenda politique et de la pression des groupes d'intérêts. Cela dit, son rattachement précis est secondaire. Pour les questions organisationnelles, il est possible de s'inspirer de la Commission Suisse pour la Loyauté, de la Commission des OPA ou du Surveillant des prix, même si aucun de ces modèles ne pourrait être repris tel quel.

Les points suivants sont également fondamentaux pour la création d'une telle instance:

- Il faut fixer des **objectifs clairs** permettant de mesurer son succès. Cela nécessite des objectifs de réduction clairs. Pour ce qui concerne les coûts, il importe de les examiner dans leur globalité. Se contenter de transférer des coûts au secteur privé ne suffit pas.
- L'ensemble des coûts induits par une réglementation doivent être pris en compte. Pour ce faire, il convient d'utiliser un **modèle de calcul reconnu et standardisé**.
- L'instance doit être dotée d'une **structure svelte** afin que ses coûts soient amplement compensés par le gain d'efficacité en matière de réglementation.

→ **Le principe «un pour un» offre une solution intéressante, mais pas systématique.**

«Un pour un» («one in, one out»)

Le principe «un pour un» («one in, one out») est intéressant. Pour chaque nouvelle norme, il faut supprimer une norme équivalente en termes de coûts. Les normes devraient alors concerner des sujets comparables. La variante «deux pour un» exige de supprimer alors des normes représentant le double des coûts pour réduire durablement la charge globale des réglementations.

Fonctionnement: Il faut vérifier l'état de la réglementation, au plus tard lors de l'examen d'une nouvelle réglementation dans ce domaine. Ceci révèle lesquelles sont inutiles et peuvent être supprimées. Pour que ce système fonctionne et puisse au moins entrer en ligne de compte, il faut des estimations de coûts sérieuses et indépendantes des réglementations en vigueur et de celles prévues.

Exemples: La Grande-Bretagne, le Canada, la France et tout récemment l'Allemagne ont introduit des instruments «un pour un» (certains aussi «deux pour un»). Les grandes différences dans le calcul des coûts, les modalités, les bases et les instances de contrôle ne permettent pas encore de bilans fiables.

Avantages: L'administration doit constamment assurer le suivi de la réglementation existante et l'évaluer. Le volume réglementaire global ne peut plus augmenter.

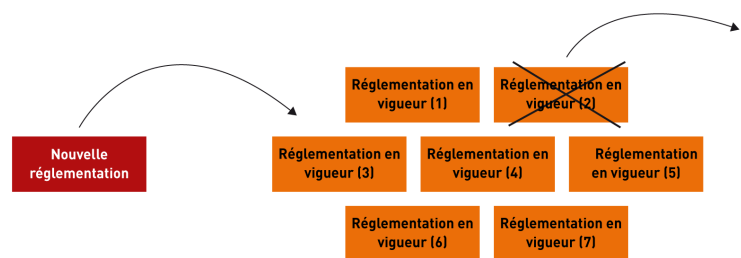
Inconvénients: Il y a un risque que les coûts soient transférés de l'administration à l'économie privée.

Évaluation d'ensemble: Le principe ne soit pas être appliqué à l'emporte-pièce, mais uniquement pour des projets de réglementation précis ou dans des secteurs spécifiques.

Figure 2

→ Le principe «un pour un» implique, pour introduire une nouvelle norme, de supprimer une norme équivalente en termes de coûts.

Principe «one in, one out»



Source: economiesuisse
www.economiesuisse.ch

→ Les clauses de caducité ne conviennent pas vraiment pour maîtriser la frénésie réglementaire.

Les clauses de caducité («sunset clause»)

Les clauses de caducité ont pour but de limiter la validité des réglementations dans le temps. Si les réglementations ne sont pas reconduites après un laps de temps prédéfini, elles deviennent caduques.

Fonctionnement: L'administration contrôle les échéances et invite périodiquement le Parlement à confirmer les réglementations assorties d'une clause de caducité. L'instrument de la clause de caducité est en principe déjà utilisé en Suisse aujourd'hui, du moins partiellement (politique conjoncturelle, loi sur les subsides, législation environnementale), mais pas systématiquement utilisée.

Expériences: Aux États-Unis, les clauses de caducité sont connues depuis longtemps sous le nom de «sunset clause». Des expériences contrastées ont été faites: Ces clauses obtiennent rarement l'effet souhaité, car les lois correspondantes sont systématiquement prorogées par le Parlement, sans discussion préalable. Au lieu de réduire les charges, elles les alourdissent. Dans l'UE et certains de ses États membres (notamment l'Allemagne), des efforts sont actuellement déployés pour assortir diverses lois de clauses de caducité.

Avantages: Les réglementations ne sont pas imposées une fois pour toutes, mais doivent être régulièrement rediscutées.

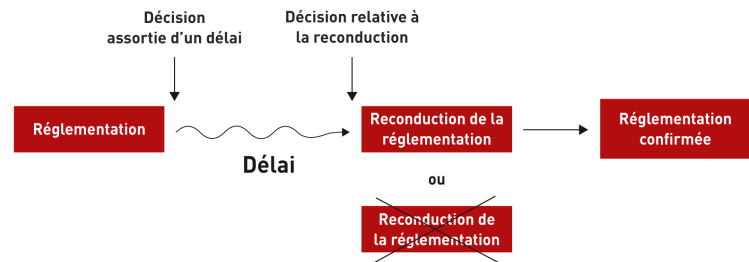
Inconvénients: On touche à la sécurité juridique. De plus, la prorogation (répétée) peut se traduire par un surcroît de tâches administratives. Il se peut aussi que des compromis politiques soient menacés en cas de nouvelle discussion.

Appréciation globale: Les clauses de caducité ne conviennent pas vraiment pour maîtriser la frénésie réglementaire. Un tel mécanisme peut toutefois faire sens dans certains domaines, notamment dans ceux qui connaissent une évolution technologique internationale dynamique.

Figure 3

→ Les clauses de caducité conduisent à une abrogation automatique des réglementations si ces dernières ne sont pas expressément prolongées.

Clauses de caducité



Source: economiesuisse
www.economiesuisse.ch

→ frein à l'endettement [1] D'autres instruments plus complets exigeant des adaptations relativement importantes du système peuvent être prévus pour endiguer la vague réglementaire. Le frein à la réglementation, qui prescrit une charge total maximale, en fait partie.

Fardeau réglementaire total

D'autres instruments sont plus dynamiques et requièrent des adaptations plus importantes du système existant. Par exemple, un contrôle de la charge réglementaire analogue au frein à l'endettement, déterminant le fardeau administratif maximal tolérable pour les entreprises. Si ces objectifs ne peuvent pas être respectés, les projets réglementaires doivent être stoppés jusqu'à ce qu'une solution permettant d'atteindre les objectifs définis soit trouvée. Des mesures similaires ont déjà été introduites dans l'UE dans le but de réduire de 25% les frais administratifs engendrés par les prescriptions légales de l'UE.

→ Le plafonnement des postes au sein de l'administration n'est pas une solution simple et comporte des effets secondaires.

Plafonnement des postes au sein de l'administration der Verwaltung

Les demandes visant une réduction des dépenses de l'administration publique se justifient sous l'angle budgétaire. La contrainte de l'efficacité pourrait pousser l'administration à renoncer à des projets de réglementation inutiles. Parallèlement, un plafonnement devrait avoir lieu aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Faute de quoi, il serait facile de contourner le plafonnement en légiférant à un autre niveau. Par ailleurs, il faudrait aussi éviter que des tâches administratives ou l'élaboration de réglementations détaillées soient tout bonnement déléguées à des conseillers externes ou à l'économie privée. En outre, on ne peut pas exclure que la réduction des effectifs conduise certes à une diminution de la réglementation, mais aussi à une dégradation de la qualité des réglementations.

→ Accorder un droit de proposition aux tribunaux n'empêcherait pas de réglementer, mais permettrait ponctuellement de signaler des normes obsolètes ou non applicables.

Droit de proposition des tribunaux

C'est souvent au moment d'appliquer le droit que l'on constate qu'une disposition est superflue ou rate sa cible: elle peut ainsi conduire à des rigueurs inutiles ou même se révéler superflue.

Une décision juridique est généralement précédée d'une discussion approfondie sur le dossier examiné. Institutionnaliser les échanges entre les autorités chargées d'appliquer le droit (tribunaux) et le pouvoir législatif (Parlement, administration) pourrait optimiser le système réglementaire.

Doter les tribunaux, les organes de médiation ou même les autorités élargies (SECO / Comco, etc.) d'un droit de proposition au législateur, c'est-à-dire au Parlement, permettrait de signaler des normes obsolètes ou non applicables. Le Parlement devrait entrer en matière et statuer sur la proposition. Cet instrument dynamique semble donc bien approprié pour soumettre les réglementations existantes à un examen continu à travers des cas précis. Ceci devrait s'inscrire dans un cadre institutionnel bien défini pour que la séparation des pouvoirs soit respectée.

Expériences: Aucune, nouvel instrument

Avantages: Grande précision, des réglementations seraient supprimées quand elles produisent des résultats absurdes ou qu'elles ne sont plus utiles.

Inconvénients: L'instrument intervient a posteriori et n'empêche pas l'introduction de nouvelles réglementations. La problématique de la séparation des pouvoirs doit pouvoir être résolue de manière adéquate.

Conclusion: Position des milieux économiques

→ **Les causes de la densification réglementaire sont multiples. Il n'existe donc pas de recette miracle pour maîtriser ce flux. La mesure la plus simple est aussi la plus efficace: Davantage d'autodiscipline dans la définition des politiques publiques. Face cette problématique complexe, il ne suffit pas d'introduire de nouveaux instruments rigides. Un éventail d'améliorations ciblées est requis. L'introduction d'un organe indépendant chargé d'améliorer la qualité de l'AIR existant est une piste prometteuse.**

Les causes de la densification réglementaire sont multiples. Quels que soient les ajustements institutionnels opérés, un examen systématique du dossier concerné paraît le plus prometteur. Tout d'abord, il s'agit de prendre conscience que la réglementation n'est pas, par principe, la solution au problème. Pour chaque proposition, mieux vaut au contraire se demander si des solutions de substitution existent. La question est de savoir si la nouvelle réglementation proposée est meilleure que les alternatives, en particulier celle de l'autorégulation. Pour autant que de nouvelles réglementations soient effectivement nécessaires, leurs répercussions sur les entreprises doivent être limitées au strict minimum. Si ces objectifs ne peuvent pas être atteints ou si les options choisies ne sont pas raisonnables, il faut s'abstenir d'édicter de nouvelles réglementations.

En effet, il est difficile de désenchevêtrer les dynamiques déclenchées par l'instauration de nouvelles réglementations. Les expériences faites à l'étranger montrent qu'il ne faut pas tout miser sur un seul instrument pour supprimer des réglementations. Une approche globale est requise. De nombreux intérêts, parfois très divergents, doivent être conciliés dans ce domaine. Des instruments trop rigides visant exclusivement à éviter la réglementation ou se focalisant en priorité sur les coûts y relatifs ne tiennent pas compte de cette complexité. De tels automatismes risquent de générer de nouveaux problèmes, d'engendrer de nouvelles charges administratives et donc d'être contre-productifs.

Les AIR sont utiles, mais doivent être effectuées avec sérieux et en toute indépendance. Il est possible de les améliorer sans intervention massive, grâce au contrôle d'un organe indépendant. Cette instance devrait être insensible aux thèmes à l'agenda politique et aux pressions de groupes d'intérêts.

Annexe: Exemples étrangers

→ Cinq États européens ont mis en place des organes indépendants chargés de réduire la bureaucratie.

Organes de contrôle indépendants à l'étranger

Plusieurs États s'efforcent de maîtriser leur réglementation. Des propositions comme les clauses de caducité dites «sunset» existent déjà dans plusieurs États. Cinq pays prévoient de mettre en place des organes indépendants chargés de réduire la bureaucratie et de contribuer à une amélioration de la réglementation :

- le Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) aux Pays-Bas,
- le Nationale Normenkontrollrat (NKR) en Allemagne,
- le Regulatory Policy Committee (RPC) en Grande-Bretagne,
- le Better Regulation Council (Regelrådet) suédois, ainsi que
- le Regulatory Impact Assessment Board (RIAB) en République tchèque.

Ce groupement d'institutions est aussi connu sous le nom de «RegWatchEurope». Elles surveillent et conseillent leurs gouvernements respectifs. Elles traitent notamment de réglementation intelligente, des charges totales induites par les réglementations, et de la réduction des coûts administratifs.

Elles ont en commun une structure légère. Le NKR (Allemagne) et le Regelrådet (Suède) comptent chacun huit membres et Actal (Pays-Bas) trois seulement. Elles bénéficient en outre du soutien d'un secrétariat.

Même si leurs tâches et leurs mandats diffèrent, toutes sont impliquées dans l'examen des nouveaux projets de réglementation (ex ante). Nous détaillons ci-dessous trois de ces organes.

→ Le contrôle néerlandais des normes Actal est étroitement impliqué dans le processus législatif. Sa structure est légère et ses travaux bénéficient d'une large acceptation.

Pays-Bas: Adviescollege toetsing regeldruk (Actal)

Le contrôle néerlandais des normes Actal a été fondé en 2000. Il s'agit d'un organe indépendant de l'arène politique. Son mandat consiste à réduire les coûts administratifs à la charge des entreprises et des citoyens. Actal met en lumière les répercussions des décisions politiques et offre des conseils en vue de choisir la solution la plus avantageuse pour atteindre le but recherché. Pour ce faire, Actal évalue les programmes annuels des ministères. Pour les thèmes qui requièrent une attention particulière, Actal conseille, effectue ses propres recherches et prend des initiatives.

Toutes les propositions, y compris les initiatives du Parlement, qui engendrent des coûts administratifs pour les entreprises et les citoyens doivent être soumises à Actal. Les coûts administratifs et les approches réglementaires alternatives doivent déjà être inclus dans les propositions formulées par les ministères. Pour ce faire, les autorités gouvernementales sont tenues de mettre à disposition toutes les informations pertinentes. Actal examine les calculs et les hypothèses en collaboration avec des experts du domaine concerné. L'organe émet des suggestions d'amélioration ou peut même proposer le retrait d'une proposition. Toutes ces recommandations n'ont cependant pas un caractère contraignant. Le résultat des travaux est un «Actal-advice» communiqué normalement aux ministres et aux

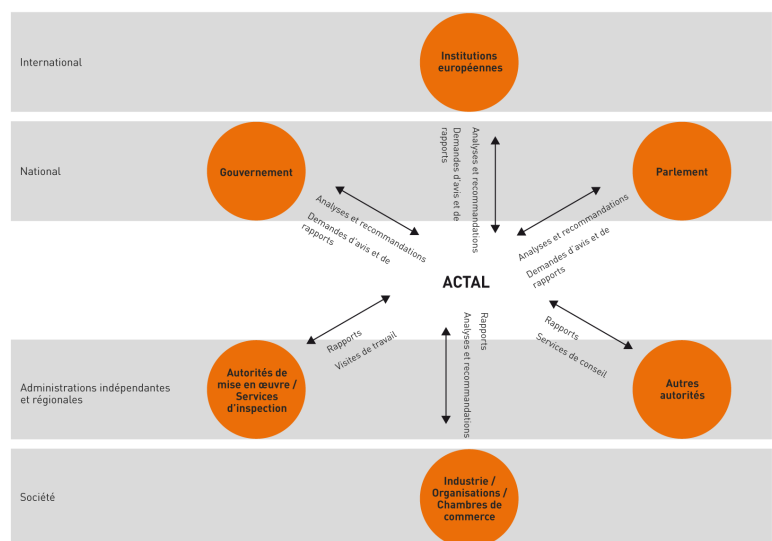
parlementaires dans un délai de quatre semaines, huit au maximum. Mis à part cette procédure formalisée, Actal propose également ses conseils en tant qu'interlocuteur informel.

Actal compte trois membres indépendants. Le Conseil dispose d'un secrétariat composé de douze collaborateurs. Actal travaille en étroite collaboration avec le ministère des Finances et celui de l'Intérieur. Grâce à ses étroits contacts avec les membres du cabinet, à une procédure d'examen rigoureuse des propositions de loi, au soutien de divers ministères ainsi qu'à la possibilité d'exercer des pressions par l'intermédiaire du Parlement, des médias et des groupes d'intérêts, Actal a pu lever les oppositions contre les réformes visant une meilleure application du droit et la réduction des coûts administratifs. Le Conseil travaille également avec des organisations néerlandaises et étrangères, y compris les organisations sœurs déjà évoquées, actives dans d'autres pays européens.

Figure 4

→ Lors de l'élaboration de nouvelles réglementations, Actal participe aux discussions à plusieurs niveaux.

Niveaux de collaboration du Contrôle néerlandais des normes ACTAL



Source: economiesuisse
www.economiesuisse.ch

→ Le Normenkontrollrat: la réponse allemande à Actal

Allemagne: Nationaler Normenkontrollrat (NKR)

Ces dernières années, l'Allemagne a également pris des mesures pour réduire les coûts de la bureaucratie. En septembre 2006, un organisme de contrôle indépendant appelé Nationaler Normenkontrollrat (NKR) a été mis en place sur le modèle néerlandais (Actal). L'objectif principal était d'évaluer rétroactivement les coûts administratifs à l'aide d'un modèle standard, en introduisant des devoirs d'information et de reporting. Le NKR est composé de dix membres honoraires, élus par le Président allemand sur proposition du gouvernement. Dans ses activités, le NKR est uniquement lié par le mandat que lui confère la loi NKR, sinon il est indépendant. Avant que des réglementations ne soient adoptées par le Parlement, le NKR examine la plausibilité et la clarté des estimations élaborées par les ministères concernant les répercussions financières pour les citoyens, l'économie et

l'administration. Les coûts uniques et annuels attendus sont examinés à la loupe. Le NKR examine en outre si l'objectif et la nécessité d'une réglementation sont compréhensibles, s'il existe des alternatives, si une réglementation doit être limitée dans le temps et s'il existe des possibilités de simplification ou d'harmonisation avec le droit européen. Les milieux économiques allemands reprochent parfois au NKR de ne pas avoir les compétences requises (de nombreuses lois sont par exemple exclues de son champ d'action) et d'être limité dans son activité de conseil. Le NKR ne vérifie par exemple que 30% environ des projets de réglementation et n'a pas le droit de prendre en considération l'ensemble des coûts effectifs dans ses évaluations. On critique aussi le fait que l'évaluation des coûts administratifs engendre à son tour une bureaucratie excessive avec de nouveaux organes et formulaires et que la simple mesure des coûts administratifs ne réduit aucunement les tâches administratives.

En Grande-Bretagne, le Regulatory Policy Committee procède à des analyses d'impact indépendantes.

Grande-Bretagne: Regulatory Policy Committee (RPC)

Le Regulatory Policy Committee (RPC) a été créé en 2009. Cette instance indépendante vérifie les mesures réglementaires proposées. En 2012, le RPC a été transformé en un organe de conseil autonome, indépendant de l'administration. Il exerce donc une fonction permanente clairement définie au sein du gouvernement. Cependant, n'étant pas un organisme officiel, il peut agir indépendamment des ministères. Le RPC évalue la qualité des analyses et des documents apportant les modifications réglementaires proposées. Il examine si les coûts ou les économies estimés par les autorités et découlant d'une modification de la réglementation sont corrects. Sur la base de cet examen, on peut ensuite décider s'il est possible d'aller de l'avant avec une proposition concrète.

Si les autorités proposent de nouvelles réglementations, celles-ci doivent s'accompagner d'une analyse d'impact standardisée (IA). Dans le cadre de cette analyse, les risques sont mis en évidence et les coûts ainsi que les avantages liés à une réglementation sont estimés et vérifiés. L'analyse d'impact doit présenter clairement le problème que les autorités entendent traiter avec la réglementation, comment y faire face et quelles seront les effets de la proposition. Le RPC transmet aux autorités son appréciation de la qualité des analyses et des justificatifs de l'analyse d'impact. Sur la base de cet avis, le ministère responsable peut décider d'aller de l'avant avec la réglementation ou pas.

Le RPC assume également une tâche importante en lien avec les procédures «one in, one out» et «one in, two out». Pour ce faire, il examine aussi l'analyse d'impact et donc les coûts liés à la nouvelle réglementation.

Des efforts pour améliorer la réglementation sont également déployés au sein de l'UE.

UE: Améliorer la réglementation

Au niveau de l'UE, il existe une convention interinstitutionnelle intitulée «Améliorer la réglementation». Les concepts et prescriptions légales européens doivent être conçus dès le départ de façon à ce que les objectifs puissent être atteints avec un

coût et des charges administratives réduits au minimum. Cette approche vise à garantir un processus politique ouvert et transparent, contrôlé au sein de l'UE et bénéficiant d'un soutien grâce à l'implication des parties concernées. Pour garantir l'efficacité des mesures de l'UE, la Commission européenne évalue l'impact prévu et réel des mesures à chaque étape du processus décisionnel.

Impact Assessment Institute

L'Impact Assessment Institute, un organe entièrement indépendant, a été créé en 2015. Cet institut constitué formellement en mai 2016 en tant que fondation de droit belge a pour but d'effectuer une analyse scientifique indépendante des réglementations et des processus d'élaboration des lois au sens large.

-
1. Le frein à l'endettement a fait l'objet d'une modification de la Constitution fédérale approuvée lors de la votation du 2 décembre 2001. Il s'agit d'une règle fiscale appliquée au niveau fédéral sur la base du solde budgétaire (corrigé des variations cycliques) (cf. art. 126 Cst.).