

avenir débat

# Sortir de la jungle réglementaire II

*Apprendre des expériences étrangères*  
Peter Buomberger et Tobias Schlegel

## Remerciements

Les auteurs remercient chaleureusement les professeurs Silvio Borner et Jean-Pierre Roth, membres de la Commission de programme d'Avenir Suisse, pour leurs précieuses indications. Nos remerciements vont également à Eric Scheidegger, Nicolas Wallart et Uschi Anthamatten du SECO, avec qui nous avons eu des discussions très fructueuses et qui nous ont fait part de leurs remarques constructives. La responsabilité du contenu incombe aux seuls auteurs ainsi qu'au directeur d'Avenir Suisse.

Auteurs	Peter Buomberger, <a href="http://www.avenir-suisse.ch/fr/35795/peter-buomberger-2/">http://www.avenir-suisse.ch/fr/35795/peter-buomberger-2/</a> Tobias Schlegel, <a href="http://www.avenir-suisse.ch/fr/41358/tobias-schlegel-3/">http://www.avenir-suisse.ch/fr/41358/tobias-schlegel-3/</a>
Editeur	Avenir Suisse, <a href="http://www.avenir-suisse.ch">www.avenir-suisse.ch</a>
Correction	Tibère Adler ; Jérôme Gapany et Nicole Pomezny
Traduction	Gian Pozzy et Jérôme Gapany
Conception	Carmen Sopi, <a href="http://www.avenir-suisse.ch/fr/43764/carmen-sopi-2/">http://www.avenir-suisse.ch/fr/43764/carmen-sopi-2/</a>
Production	Staffel Druck, <a href="http://www.staffeldruck.ch">www.staffeldruck.ch</a>

© Avril 2016 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Commande      [assistent@avenir-suisse.ch](mailto:assistent@avenir-suisse.ch), tél. 044 445 90 00  
Télécharger    <http://www.avenir-suisse.ch/fr/56082/>

<b>1 _ Un énorme zèle réglementaire, et la fin n'est pas en vue! – préface</b>	<b>_5</b>
<b>2 _ Les moteurs de l'incessante vague réglementaire</b>	<b>_7</b>
2.1 _ La réglementation internationale accrue et sa reprise aveugle	9
2.2 _ L'activisme accru de l'administration et des autorités de régulation indépendantes	12
2.3 _ Fédéralisme prononcé	14
2.4 _ Interconnexion et numérisation accrues	16
2.5 _ Lobbyisme accru des entreprises	16
2.6 _ Exigences accrues de la société à l'égard de l'Etat	18
2.7 _ Comment des réglementations isolées se muent en jungle: le syndrome de Gulliver	19
<b>3 _ Expériences étrangères pour combattre la jungle réglementaire</b>	<b>_21</b>
3.1 _ Le chemin vers des mesures efficaces est ardu	21
3.2 _ Comment freiner une influence étrangère disproportionnée?	24
3.3 _ Une standardisation est nécessaire mais pas toujours suffisante	25
3.4 _ Recettes simples à fort effet potentiel	32
3.5 _ La bonne gouvernance, facteur crucial de succès	37
<b>4 _ Un programme sur trois axes pour une meilleure réglementation</b>	<b>_43</b>
4.1 _ Axe 1: subsidiarité et souveraineté en cas de réglementations internationales	44
4.2 _ Axe 2: structures de gouvernance claires dans le processus réglementaire	48
4.3 _ Axe 3: introduire des freins contraignants à la réglementation	53
<b>5 _ Fixer des priorités parmi les mesures – postface</b>	<b>_56</b>
Annexes	59
Liste des abréviations	66
Liste des tableaux et figures	67
Bibliographie	68



# 1\_ Un énorme zèle réglementaire, et la fin n'est pas en vue! – préface

Un coup d'œil sur la 49<sup>e</sup> législature du Parlement suisse montre que la foi en une solution des problèmes économiques et sociétaux par des prescriptions, règles et aide-mémoire supplémentaires reste d'actualité: il se ficelle toujours plus de paquets de réglementations. La révision du droit des actions, de la loi sur l'environnement et de la loi sur les denrées alimentaires, de volumineuses initiatives dans le secteur de la finance et de la stratégie énergétique 2050 sont prêtes à être traitées par le nouveau Parlement.

De nobles intentions président aux multiples projets de réglementation. Mais ils entraînent sans cesse des restrictions pour l'économie et la société. Suivant les estimations, les coûts bureaucratiques se montent jusqu'à 10 % du produit intérieur brut (PIB) (USAM2010). Comme le montrent les classements internationaux, la jungle réglementaire suisse menace la compétitivité et la capacité d'innovation du pays. Une étude la Banque mondiale sur la relation entre réglementation et croissance dans 135 pays a montré que des réglementations moindres et meilleures pouvaient accélérer la croissance économique annuelle jusqu'à 2,3 points de pourcentage (Djankov, McLiesh et Rita 2006). Chacun d'entre nous s'est déjà étonné ou énervé face à des prescriptions trop compliquées, trop détaillées ou trop restrictives que ce soit dans un contexte professionnel ou privé. La lutte contre la fureur réglementaire devrait ainsi devenir une tâche prioritaire de politique économique.

En l'occurrence, Avenir Suisse est parfaitement conscient que la réglementation présente des aspects divers. Il y a des tigres de papier qui causent certes des coûts bureaucratiques mais qui, au moins, ne perturbent pas trop le jeu de l'offre et de la demande et des réglementations légères capables de détruire tout un marché. Il y a des réglementations bonnes et moins bonnes, utiles et moins utiles, de celles qui entraînent un énorme investissement administratif et de celles qu'on ne remarque presque pas. C'est la somme de toutes ces réglementations diverses qui appelle à la résistance. Or cette résistance ne peut pas être simpliste en raison des multiples différences évoquées. C'est pourquoi, dans nos propositions, les solutions institutionnelles sont prépondérantes, quand bien même elles ont parfois des relents bureaucratiques. Mais des approches trop radicales ne seraient pas à la hauteur du problème et n'auraient pas la moindre chance de réunir le large consensus politique qui est la condition nécessaire pour défricher avec succès la jungle réglementaire.

Enfin, depuis la suppression du taux plancher de 1.20 franc par euro en janvier 2015, on voit se multiplier les avertissements indiquant que le double fardeau d'un taux de change défavorable et de coûts réglementaires élevés pourrait s'avérer trop lourd. Il exige sans équivoque de limi-

La jungle réglementaire suisse menace la compétitivité et la capacité d'innovation du pays.

ter la bureaucratie. Or, à ce jour, la machine à réglementer est malheureusement presque impossible à stopper. Reste que le nouveau Parlement a reconnu l'urgence du problème et, à l'automne 2015, il a sommé à une large majorité le Conseil fédéral de se dépêcher de réduire les coûts administratifs inutiles.

Cette publication est la suite de l'étude d'Avenir Suisse «Des chemins pour sortir de la jungle réglementaire I» (Buomberger 2014). On y montrait comment, en Suisse, la densité réglementaire n'avait cessé d'augmenter ces dernières années et de quelle manière la place économique y avait perdu en compétitivité. Un programme en sept points en faveur de moins de règles mais de meilleures y avait été formulé, notamment l'exigence d'un contrôle de qualité.

Le présent «avenir débat» cherche d'autres mesures à la fois appropriées et complètes pour contenir la fureur régulatrice qui sévit en Suisse. Pour ce faire, Peter Buomberger et Tobias Schlegel se sont surtout tournés vers l'étranger. Qu'entreprend-on principalement en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas ou au sein de l'Union européenne (UE) dans son ensemble pour maîtriser une réglementation croissante? Les résultats ne sont guère surprenants. Lorsque des gouvernements – presque indépendamment de leur composition politique – identifient un problème et proposent une solution, leurs approches sont toujours à peu près les mêmes: on établit des règles (pas toujours respectées), on crée des commissions et de nouvelles autorités, on se bat autour des procédures et des institutions. Pas mal de choses fonctionnent, d'autres s'avèrent des pétaards mouillés et des idées mal conçues. Au chapitre 4, les auteurs essaient de faire quelques propositions qui, tirées de l'arsenal des instruments en usage à l'étranger, pourraient à leur avis être efficacement transposées à la Suisse au prix de quelques adaptations.

La réglementation et la déréglementation constituent un thème prioritaire d'Avenir Suisse et suscitent un vif intérêt, comme en attestent la participation aux événements abordant cette thématique de même que les réactions à notre premier «avenir débat» sur la réglementation. Par conséquent, nous tenons à ce que ce document puisse faire davantage la lumière – au moyen d'études de cas, de concrétisations de propositions précédentes ou d'approfondissements dans certains secteurs – sur le processus rampant de restriction des espaces de liberté, ainsi que sur la perte de prospérité qui l'accompagne.

*Gerhard Schwarz*

Directeur d'Avenir Suisse

Pas mal de choses fonctionnent, d'autres s'avèrent être moins efficaces ou proviennent d'idées mal conçues.

## 2\_ Les moteurs de l'incessante vague réglementaire

Les statistiques actualisées montrent de manière éclatante que la densité réglementaire et les coûts qu'elle entraîne pour l'économie et la société continuent d'augmenter notablement. L'ensemble des textes de loi fédéraux (Recueil systématique) a atteint les 69 000 pages en 2015, une tendance à la hausse ces dernières années. Les seuls accords internationaux ont augmenté en moyenne de 2,5 % sur dix ans (Chancellerie fédérale 2015). Et une quantité de grands projets attendent dans le pipeline, comme le montre le tableau 1. A ces textes légaux au niveau fédéral s'ajoutent ceux du niveau cantonal. Depuis 2013, ils sont enregistrés sur le portail Internet LexFind sur mandat de la Conférence suisse des chanceliers d'Etat et leur nombre s'élève à 16 619 prescriptions cantonales.

**Tableau 1**

**Les principaux grands projets réglementaires dans le pipeline**

<i>Grand projet</i>	<i>Etat des travaux</i>
Révision de la loi et de l'ordonnance sur les denrées alimentaires	– Entre en vigueur au premier semestre 2016
Modèle Swissness (voir encadré 1)	– Entre en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2017
Initiative contre l'immigration de masse	– Elaboration du message d'ici à mars 2016, mise en application dès 2017
Stratégie énergétique 2050	
1 <sup>er</sup> paquet de mesures	– Elimination des divergences entre les conseils et nouveau vote sur l'ensemble du projet
2 <sup>e</sup> paquet de mesures	– Message en phase d'élaboration. Mise en application prévue à partir de 2021
Loi sur les établissements financiers (LEFin)	– Message du Conseil fédéral transmis au Parlement – Pas encore traité aux Chambres
Loi sur les services financiers (LSFin)	– Message du Conseil fédéral transmis au Parlement – Pas encore traité aux Chambres
Révision du droit des actions (mise en œuvre de l'initiative contre les rémunérations abusives; introduction d'un quota féminin)	– Elaboration du message d'ici fin 2016

Source: propre représentation

Dans les indications ci-dessus manquent les données des institutions de surveillance, particulièrement actives ces dernières années. Les chiffres consolidés des nouveaux textes normatifs ne sont hélas pas disponibles. Les textes visant à réglementer le marché financier se sont multipliés plus que les autres. La croissance du personnel de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma) est éloquent: 8 % annuels depuis sa création en 2009 (Finma 2015a). En outre les perceptions de taxes en forte augmentation (19 % par an) et les redevances de surveillance à la hausse (7 % par an) indiquent bien que, dans le secteur financier, la bureaucratie a sérieusement augmenté (Finma 2015b).

En soi, l'augmentation des textes légaux et des activités des régulateurs ne disent pas grand-chose des coûts économiques. Mais le fait qu'ils grimpent sans cesse est établi par un grand nombre d'études. Un sondage réalisé chaque année par le World Economic Forum (WEF) montre que les dirigeants de l'économie suisse sont toujours plus inquiétés par la densité réglementaire. En 2015, elle a même figuré au premier rang de leurs préoccupations (WEF 2015). C'est particulièrement vrai pour les interventions sur le marché du travail, la bureaucratie inefficace et le caractère éphémère des lois. Le résultat du baromètre de la bureaucratie calculé par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) est tout aussi clair : lors du sondage réalisé en 2014, 54,2 % des entreprises ont estimé que le fardeau administratif était élevé ou plutôt élevé. Dans la comptabilité et pour la TVA, les réglementations dans le secteur des denrées alimentaires, des projets de construction et de la formation professionnelle s'avèrent extrêmement coûteuses (SECO 2014b).

Pour une économie ouverte, une comparaison constante avec l'étranger est essentielle. Pour l'indicateur de la Banque mondiale<sup>1</sup>, l'indice «Ease of Doing Business», la Suisse a chuté du 11<sup>e</sup> rang en 2007 au 26<sup>e</sup> en 2016 (Banque mondiale 2016). La Suisse continue d'être très mal classée pour les indicateurs partiels «fondation d'entreprise», «procédure de permis de construction» et «procédure de faillite».

#### Encadré 1

#### Quand une denrée alimentaire est-elle une denrée alimentaire suisse ?

---

*Avec le projet dit Swissness, il s'agit de limiter l'abus de marques suisses et de protéger un peu le consommateur mais surtout l'agriculture. A cet effet, de nouveaux critères ont été fixés dans la loi et les ordonnances remaniées qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ces critères déterminent combien de Suisse doit être incluse dans un produit pour que le mot «Suisse» puisse figurer sur l'étiquette. Ce qui semble simple devient vite compliqué dans la mise en œuvre et, pour les entreprises, cela coûte très cher. Pour les produits alimentaires suisses, au moins 80% du poids des matières premières dont ils sont composés doivent ainsi provenir de Suisse (100% pour les produits laitiers). La présence de ces matières premières dans le calcul dépend de leur existence en Suisse. Si le degré d'autosuffisance est de 50%, les matières premières sont intégralement comptabilisées. En cas de degré d'autosuffisance de 20 à 49,9%, seule la moitié l'est. Les matières premières non disponibles telles que les noix de coco, les bananes ou les pastèques ne doivent pas du tout être prises en compte. Pour illustrer le problème, le «Tages-Anzeiger» (2015) a calculé qu'un biscuit au chocolat devait comporter une part minimale de 66,9% de matières premières suisses pour être qualifié de biscuit suisse. A partir de 2017, l'industrie alimentaire devra se livrer à de tels calculs pour chaque produit suisse.*

---

1 L'indicateur de la Banque mondiale passe pour particulièrement éloquent, car il ne repose pas seulement sur des réponses à des sondages comme ceux du WEF et de l'IMD, mais sur des enquêtes analytiques détaillées.

## 2.1 – La réglementation internationale accrue et sa reprise aveugle

Les experts estiment que plus de la moitié du processus législatif fédéral annuel dépend du droit international et qu'une part croissante des adaptations du droit national est liée à des causes internationales (NZZ 2015b). Pour développer des mesures visant à lutter contre la jungle réglementaire en Suisse, il est dès lors indispensable de se pencher en détail sur les coulisses de cette évolution.

Les règles internationales sont très anciennes. Mais c'est surtout la globalisation des marchés qui a conduit à ce que toujours plus de réglementations soient déléguées à un niveau supranational ou initiées par des organismes supranationaux. Le G-20, l'OCDE, l'UE, mais aussi les *Etats-Unis*, jouent dans ce contexte un rôle dominant. Un exemple de telles initiatives supranationales : le Financial Stability Board (FSB) créé en avril 2009 par le G-20. Il a par exemple confié le mandat de développer un standard de capital mondial pour les assurances et accéléré les efforts en vue de règles globales dans le secteur bancaire. L'Organisation internationale de la normalisation, qui édicte depuis 1947 les normes ISO, montre que les réglementations internationales n'émanent pas forcément d'un d'Etat mais que, dans certains cas, elles sont initiées par le secteur privé.

D'un point de vue économique, outre le démantèlement des obstacles au commerce, il y a deux bons arguments pour l'harmonisation internationale des règles. D'une part, les effets internationaux externes (positifs ou négatifs) doivent être supprimés (voir le Protocole de Kyoto en matière d'environnement ou le problème des épidémies en matière de santé). D'autre part, on en attend des conditions-cadres («level playing field») identiques et une plus grande comparabilité internationale. Globalement, la concurrence devrait en sortir renforcée et le commerce mondial simplifié. Même si ces arguments paraissent plausibles au premier regard, notamment du point de vue des entreprises multinationales, des réserves importantes s'imposent.

01\_ On sait, et pas seulement depuis Kane (1991), qu'il y a souvent des intentions politiques derrière les efforts d'harmonisation et que leurs initiateurs entendent imposer leurs propres vues à d'autres Etats. On le voit avec le rôle dominant des *Etats-Unis* au sein du G-20 et leurs exigences extraterritoriales sans cesse accrues. On parle aussi de «cartels réglementaires». Quand l'initiative d'harmonisation émane des régulateurs eux-mêmes, l'objectif est en général de protéger les marchés domestiques des Etats concernés de la concurrence internationale.

02\_ L'harmonisation internationale recèle des dangers systémiques, parce qu'elle peut entraîner un grand risque réglementaire. Par exemple, une réglementation inadéquate, appliquée à l'international, peut accroître les problèmes. Exemple : l'uniformisation des réglementations bancaires dans le cadre du Comité de Bâle. Avec une monoculture

Toujours plus de réglementations sont déléguées à un niveau supranational ou initiées par des organismes supranationaux.

bancaire mondiale, les risques systémiques augmentent plus qu'ils ne diminuent.

03\_ Dans l'harmonisation des règles il subsiste toujours le risque d'une «race to the top», autrement dit que, dans le processus politique visant à un accord, on s'aligne sur le niveau du membre le plus régulateur (Baltensperger, Buomberger, Iuppa, Keller et Wicki 2008). Cela se constate clairement pour certaines réglementations de l'UE, notamment dans le domaine de la protection des consommateurs ou des investisseurs. Il y a une tendance nette à diverger du niveau de réglementation économiquement optimal.

#### Encadré 2

#### Défense des intérêts insuffisante au sein des instances internationales

*La participation à l'élaboration des lois, l'aisance dans les négociations et le pouvoir de négociation ont une influence substantielle sur la compatibilité des réglementations internationales avec les réalités nationales. Par le passé, la Suisse n'a pas toujours été assez active. Exemple actuel de cette défense des intérêts lacunaire: le secteur fiscal. Sous le titre «Base Erosion and Profit Shifling» (BEPS), l'OCDE a approuvé début octobre 2015 un nouveau standard fiscal censé éviter que les grands groupes ne déplacent leurs bénéfices dans des pays à fiscalité basse. Cela contraindra la Suisse à d'énormes adaptations de son droit fiscal, car l'échange international des données fiscales des entreprises multinationales est fortement étendu. Membre de l'OCDE, la Suisse aurait eu un droit de veto dans les instances concernées (Art. 6 de la Convention sur l'OCDE), mais ne l'a pas exercé sur instruction de la ministre des Finances (NZZ 2015a). En renonçant au veto, la Suisse a implicitement approuvé un grand nombre de nouveaux accords multilatéraux. On ne sait pas encore quelle position prendra le Parlement.*

Dans le cas d'une petite économie ouverte comme celle de la Suisse, il faut en outre se demander à quel point la pression externe pour une reprise à 100 % des réglementations internationales est importante. En sa qualité d'économie très interconnectée et abonnée au succès, la Suisse est à coup sûr exposée aux pressions externes. Le droit concernant les initiés de 1988 ou la législation sur le blanchiment d'argent de 1997 et sa révision de 2005 sont déjà entrés en vigueur sur pression américaine. Aujourd'hui, la pression s'accroît et le rythme exigé pour la mise en œuvre est plus élevé, d'autant plus que du côté du G-20, de l'OCDE, des *Etats-Unis* et de l'UE on brandit souvent la menace de liste noire ou d'autres sanctions (par exemple refus d'un accès non discriminatoire au marché).

Le soupçon plane néanmoins que la pression externe n'est pas la seule cause mais qu'elle est un argument bienvenu utilisé par les politiciens helvétiques pour faire passer leurs propres idées. C'est ainsi que, dans une étude détaillée, Kux (1998) a montré que, souvent, des réglementations étrangères parfaitement inutiles sont reprises mot pour mot. A l'aide d'exemples concrets extraits du dossier de l'assistance administrative en matière fiscale ou de l'échange automatique d'informations, Naef (2015) établit lui aussi que la pression est moins venue de l'étranger que du Conseil fédéral lui-même. Il écrivait ainsi dans son message accompagnant la loi

**La pression externe est un argument bienvenu utilisé par les politiciens helvétiques pour faire passer leurs propres idées.**

sur les services financiers (LSFin) que «les standards internationalement valables, en particulier leur application au sein de l'UE [...] peuvent être judicieusement et opportunément repris sans toutefois aller au-delà.» (Conseil fédéral 2015b). En outre, Naef (2015) relève le non-respect répété par le Conseil fédéral de l'obligation de consulter la commission parlementaire sur les objets de politique étrangère. C'est là aussi l'indice d'une pression en partie artificiellement fabriquée par le Conseil fédéral.

### Encadré 3

#### Application autonome des directives de l'UE: un exemple en matière financière

---

*La loi sur les fonds de placement révisée est entrée en vigueur en 1995. Elle succédait à une loi de 1966. En 2007, elle a été remplacée par la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). Pour ces deux réformes, il s'est agi d'obtenir par des adaptations au droit de l'UE un accès facilité au marché européen pour les produits de fonds suisses. En 2013, la LPCC a de nouveau été révisée et, aujourd'hui, c'est la très détaillée LSFin qui est en discussion (Forstmoser 2014). On n'a pas encore d'indice que l'UE honorera cette application autonome si empressée.*

---

Mais on n'imite pas uniquement de manière irréfléchie; dans certains cas le régulateur suisse va nettement au-delà du strict nécessaire avec ce qu'on a appelé le «Swiss finish», et cela à divers niveaux de réglementation. Selon l'Association suisse des banquiers (2014), c'est par exemple le cas pour les prescriptions sur les fonds propres des banques suisses dans le cadre des initiatives Bâle III ou des prescriptions en matière de fonds propres pour les assurances fixées dans le «Swiss Solvency Test». Dernier exemple en date du «Swiss finish», le projet du Conseil fédéral de nouvelle loi sur les denrées alimentaires, où une analyse d'impact de la réglementation (AIR) invite même à ne pas surenchérir par rapport aux directives de l'UE (BASS 2015a).

### Encadré 4

#### Surréglementation inutile dans l'échange d'informations

---

*Avec l'accord sur la fiscalité de l'épargne entre la Suisse et l'UE, l'idée est d'empêcher que le substrat fiscal ne soit dissimulé aux yeux du fisc à l'étranger. L'objectif est clair et politiquement légitime. Mais pour satisfaire à cette exigence, le Conseil fédéral entend désormais livrer automatiquement un grand nombre d'informations à des Etats étrangers, alors que des informations sur l'existence de comptes et de dépôts de contribuables dans les banques suisses suffiraient. Une fois encore, la Suisse veut jouer les premiers de classe et exaucer des exigences auxquelles les autres Etats de l'UE ne sont techniquement pas prêts.*

---

Le cocktail entre zèle réglementaire international, détermination lacunaire à négocier et mise en application trop zélée fait que, dans bien des domaines, des réglementations ayant fait leurs preuves sont adaptées à des solutions étrangères souvent moins conformes au marché. C'est aussi un problème pour la systématique de la législation suisse, qui se mue de plus en plus en un tissu confus de règles: la jungle réglementaire.

## 2.2\_ L'activisme accru de l'administration et des autorités de régulation indépendantes

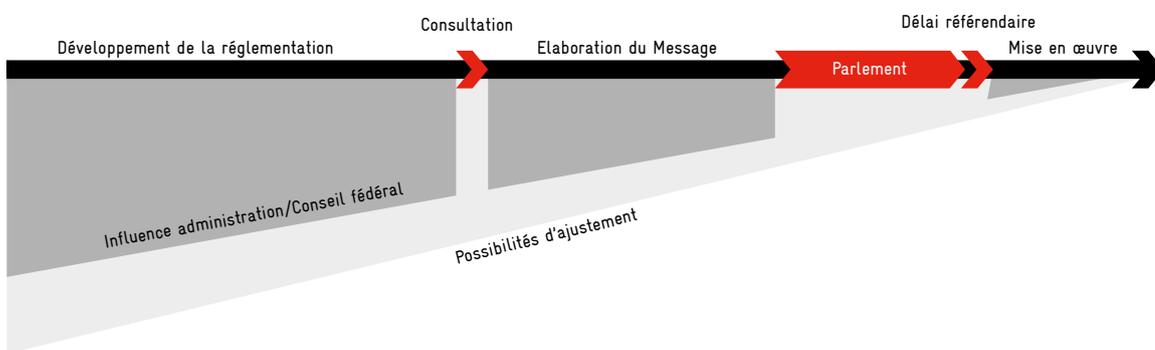
Des réflexions politico-économiques aident aussi à comprendre ces développements : en réglementant, l'administration accroît son pouvoir, les politiciens attirent sur eux l'attention des électeurs et nombre d'individus s'imaginent plus en sécurité<sup>2</sup>. Un coup d'œil sur le processus de réglementation effectif en fournit des indices.

Habituellement, un processus de réglementation est déclenché par le Conseil fédéral, par des interventions parlementaires ou par les cantons avec une initiative cantonale. Mais ensuite, comme l'indique la figure 1, le Conseil fédéral et surtout les départements qui lui sont subordonnés deviennent rapidement les acteurs principaux (Walser 2015). Ils maîtrisent la procédure législative jusqu'à la phase parlementaire et influencent sa cadence. Le Parlement ne garde la haute main qu'en cas d'initiative parlementaire. La phase de genèse au sein de l'administration, au cours de laquelle les axes décisifs sont tracés, n'est pas formellement structurée.

Figure 1

### Représentation schématique du processus de réglementation et des possibilités d'ajustement

*L'administration a une très grande influence sur la préparation des différentes réglementations. Les décisions de principe les plus importantes sont prises avant la procédure de consultation. Quand le Message arrive au Parlement, les possibilités d'ajustement sont déjà très limitées. Au final, les phases d'influence ouvertes aux acteurs externes à l'administration (secteurs rouges) sont nettement plus courtes que celles de l'administration.*



Source : propre représentation

Ce n'est que lorsque le Conseil fédéral a délibéré à propos des projets de loi que les milieux concernés et intéressés, cantons, partis ou associations sont intégrés. Dans la phase de consultation et dans celle du débat parlementaire, le processus réglementaire est défini de manière assez précise. Mais là encore ce sont les départements concernés qui résument les résultats de la procédure de consultation et qui remanient les projets. A ce mo-

2 Cf. p. ex. Borner (2014), Posner (1974) ou Buchanan et Tullock (1965)

ment, ce sont souvent les arguments politiques et moins les plus concrets qui jouent un rôle : les projets sont rendus «référendables». Finalement, le Conseil fédéral décide ce qu'il mettra exactement en discussion au sein du pouvoir législatif. Ce n'est qu'au terme de ce processus, qui dure souvent des années, que le projet de loi arrive au Parlement. Les modifications qui y sont apportées – le plus souvent élaborées au sein de la commission concernée – ne sont en général plus que de nature marginale.

Cette brève description du processus de réglementation montre clairement que la plus grande partie du travail réglementaire se réalise au sein de l'administration, plutôt à l'écart du pouvoir législatif. Ce poids disproportionné de l'administration a été encore accru dernièrement à l'aide d'arguments tirés de l'économie comportementale (Borner 2014). Ces derniers énoncent que les individus – pour des raisons diverses et dans des situations déterminées – agissent de manière peu rationnelle et prennent des décisions erronées. C'est pourquoi l'Etat devrait aider l'individu à atteindre ses objectifs rationnels non identifiés. Pour cette façon de légiférer, Thaler et Sunstein (2003) ont inventé la notion de «paternalisme libéral». De tels arguments sont de plus en plus en vogue en matière de santé et de protection des consommateurs. On ne s'étonnera donc pas que les offices fédéraux de l'environnement, de l'énergie et de la santé comptent au nombre des régulateurs les plus actifs. C'est ainsi que dans l'AIR de la loi sur les produits du tabac (BASS 2015b), le caractère indispensable d'une action de l'Etat est justifié par la rationalité restreinte du consommateur : «[...] le paternalisme inhérent de la loi sur les produits du tabac est justifié [...]» (page 10).

Ces deux dernières décennies, une autre évolution a encouragé la prolifération incontrôlée de réglementations : la Confédération a délocalisé beaucoup de tâches de l'administration centrale vers des instances autonomes (voir tableau 2). De cette manière, les décisions en matière de surveillance et de réglementation devaient être prises avec une certaine distance par rapport au processus politique. En outre, l'indépendance en matière de personnel et de finance de ces autorités autonomes devait permettre une réaction rapide et autonome dans leur domaine de compétence (Conseil fédéral 2006b).

Outre cette mise à l'écart voulue du politique, l'indépendance était aussi primordiale dans la conception de ces autorités (Conseil fédéral 2006a). Ces instances autonomisées ont été conçues comme des établissements de droit public, à l'instar de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), de Swissmedic et de la Finma, ou sous forme de commissions extraparlimentaires comme la Commission de la concurrence (Comco) ou la Commission de la communication (Comcom). Il y a d'autres institutions aux fonctions quasi-régulatrices : l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP), les commissions tripartites du marché du travail et RailCom (régulateur ferroviaire).

La notion de «paternalisme libéral» est de plus en plus en vogue en matière de santé et de protection des consommateurs.

Tableau 2

Exemples d'autorités indépendantes de régulation et de surveillance en Suisse

Secteur	Autorité	Rattachement	Moyens de régulation
Marché financier, établissements de crédit et assurances	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma)	DEFR	Circulaires
	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)	DFJP	Circulaires
Energie	Commission fédérale de l'électricité (ElCom)	DETEC	Directives
	Inspection fédérale de l'énergie nucléaire (IFSN)	DETEC	Directives
Concurrence	Commission de la concurrence (Comco)	DEFR	Notifications, notes explicatives
Poste et communication	Commission de la communication (ComCom)	DETEC	Ordonnances
Médicaments	Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic)	DFI	Pharmacopée

Source: référence à Gilardi, Maggetti et Servalli (2013)

Le Parlement exerce sur ces régulateurs une haute surveillance qui se limite au domaine administratif. Côté contenu, il n'y a en principe aucune vérification. Le transfert de prérogatives réglementaires décisives à des autorités quasiment extérieures est l'expression d'une foi marquée en la technocratie et les experts et, sur le principe, elle est problématique du point de vue de l'Etat de droit, car ces institutions indépendantes sont à la fois législatives, exécutives et judiciaires. L'objectivité et la neutralité visées ne sont guère assurées du fait des structures incitatives. Exemple: la Finma, l'Autorité de surveillance des marchés financiers, qui interprète sa mission de façon très extensive<sup>3</sup> et qui émet en grand nombre ce qu'elle appelle des circulaires, qui ne sont en fait pas légales, directes et factuelles, mais quand même impératives. De cette manière, les voies légales sont volontairement mises hors circuit. Depuis sa création en 2009, la Finma a rédigé 51 circulaires qui comprennent un total de 1000 pages.

### 2.3\_ Fédéralisme prononcé

L'ensemble des législations cantonales n'est connu que depuis 2013. Elles comprennent actuellement 16 619 prescriptions, mais les différences sont importantes (Lüchinger, Roth, Schelker et Uhlmann 2015). Tandis que le canton de Berne, avec 618 décisions, se situe en milieu de classement, Appenzell Rhodes-Extérieures s'en tire avec la moitié. Le record est neuchâtelois avec 1118 prescriptions. Les différences sont énormes si l'on part de l'idée que tous les cantons ont plus ou moins les mêmes problèmes à résoudre et obéissent aux mêmes prescriptions fédérales. Il n'y a pas encore d'analyse à ce propos.

Le fédéralisme est un des atouts de la Suisse. D'une part, les décisions prises sont ainsi proches de la population et des entreprises locales, ce qui évite beaucoup de mauvaises décisions (principe de subsidiarité).

3 Cf. à ce sujet l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 août 2015 (ATF 141 I 201) concernant une restriction à l'information décrétée par la Finma.

D'autre part, il en naît une concurrence utile entre les cantons et les communes, qui fonctionne comme un laboratoire d'idées.

Des solutions réglementaires différenciées du même problème dans divers cantons, et même dans les communes, peuvent toutefois également entraîner des coûts élevés. Les prescriptions de police des constructions constituent un exemple particulièrement impressionnant. Le fait qu'il existe 26 législations différentes en matière de droit de l'aménagement et de la construction entraîne d'énormes dépenses supplémentaires pour les entreprises qui bâtissent dans plusieurs cantons. S'y ajoutent des incohérences entre les réglementations, par exemple en matière de prescriptions anti-incendie ou de loi sur le travail.

#### **Encadré 5**

#### **De l'électricité doit être générée dans chaque nouveau bâtiment**

*Avec la révision du «Modèle des prescriptions énergétiques des cantons» (MoPEC) en 2014, les cantons se sont mis d'accord pour introduire pour les nouveaux bâtiments une obligation de générer leur propre courant. Chaque bâtiment nouvellement construit doit donc couvrir une part de sa consommation électrique par sa production propre sur ou à côté du bâtiment. La norme prévoit une production minimale de 10 watts par mètre carré de surface énergétique de référence (la surface au sol qui doit être chauffée ou climatisée). Un bâtiment d'une surface énergétique de référence de 150 mètres carrés devrait donc comprendre une installation photovoltaïque d'une puissance nominale (performance sous tests standards) de 1,5 kilowatt. Cela entraîne des coûts de 5000 à 6000 francs. Si l'on renonce à la production propre de courant, une redevance compensatoire doit être payée, qui varie d'un canton à l'autre. Une base de 1000 francs par production manquante de courant par kilowatt est recommandée, ce qui, dans l'exemple ci-dessus, correspond à 1500 francs. Cette redevance renchérit inutilement la construction, privilégie unilatéralement certaines technologies et s'avère inefficace, car tous les bâtiments ne sont pas également appropriés à la production de courant.*

Source: Economiesuisse (2015)

Simultanément, les diverses réglementations cantonales fonctionnent comme des barrières à l'accès au marché pour les avocats, les architectes, les aménagistes et les entreprises de la construction et du génie civil. Les résultats du Baromètre de la bureaucratie du SECO (2014b) indiquent que beaucoup d'entreprises, précisément dans les domaines où les cantons sont responsables de la réglementation ou de l'exécution, signalent des coûts inutiles.

Selon un sondage récemment réalisé (SECO 2014b), les cantons, pour leur part, jugent de manière différenciée le potentiel d'allégement administratif de l'économie au niveau cantonal: certains estiment ce potentiel très élevé (AR, GE, GL, JU, SH ou VD), d'autres bas (FR, LU, SG). Des bases légales pour un allégement administratif n'existent que dans cinq cantons (AG, BL, BS, SO et ZH). Les instruments de l'AIR ne sont pratiquement pas utilisés, sauf dans les cantons de Berne, des Grisons et des deux Bâle. Mais même dans ces cantons l'influence de l'AIR demeure plutôt restreinte.

Le fédéralisme n'est certes pas une cause essentielle de la jungle réglementaire en Suisse. Mais un certain degré d'harmonisation pourrait être utile si elle évitait les barrières actuelles à l'accès au marché et si elle était l'initiative des cantons.

## 2.4\_ Interconnexion et numérisation accrues

Les économies actuelles sont toujours plus diversifiées, complexes et interconnectées. Des réglementations supplémentaires sont souvent revendiquées en raison de cette nouvelle complexité et de la globalisation. On avance que le fonctionnement des marchés ne serait pas assuré en raison d'un manque de transparence ou de la naissance de nouveaux monopoles. De tels arguments et justifications doivent être examinés d'un œil critique et soigneusement vérifiés dans chaque cas.

La radiographie des motifs qui se cachent derrière les pressions en faveur d'un surcroît de réglementation est d'un grand secours. S'agit-il peut-être seulement de mettre à l'abri un marché jusqu'alors protégé ou un modèle d'affaires obsolète? Les réglementations servant à protéger des marchés existants sont toutefois un obstacle à la croissance et à l'innovation.

La numérisation accélérée constitue un défi particulier. Elle supprime des asymétries d'information, permet de mieux utiliser des ressources (p. ex. dans l'économie du partage, comme Uber ou airbnb) et d'élargir l'offre. Il va de soi que cela menace pas mal de modèles d'affaires traditionnels, mais de nouvelles entreprises et des branches économiques tout entières en naissent et en naîtront encore.

Le régulateur peut dès lors tenter, par une quantité de nouvelles réglementations, de protéger les modèles d'affaires traditionnels et de limiter ainsi le potentiel de la numérisation. Ou il peut promouvoir les nouveaux développements en examinant les anciennes réglementations, éventuellement en les supprimant, et tenter d'assurer une concurrence équitable entre tous les acteurs du marché. Si ce dernier point réussit, la Suisse aurait, grâce à son fort développement technique et à sa stabilité politique, l'opportunité de se muer en un site privilégié pour l'univers numérique.

Les réglementations servant à protéger des marchés existants sont un obstacle à la croissance et à l'innovation.

### Encadré 6

#### Les consommateurs ne veulent pas davantage d'interventions de l'Etat

*Une étude parue à l'été 2015 (Deloitte 2015) conclut, sur la base d'un sondage, que la population ne veut pas d'interventions étatiques rapides dans les nouveaux modèles d'affaires: 36% des personnes interrogées se sont clairement prononcées contre de nouvelles interventions, tandis que seules 21% en voulaient davantage. Les 40% restants n'ont pas encore d'opinion établie.*

## 2.5\_ Lobbyisme accru des entreprises

Pour une part, l'économie contribue elle aussi à la jungle réglementaire. Les entreprises bien organisées, des branches entières et des groupes de

pression essaient régulièrement, par le biais de nouvelles réglementations, de s'octroyer des avantages concurrentiels ou de protéger leur marché de la concurrence, notamment celle de l'étranger. Les mesures d'accompagnement extensives à la libre circulation des personnes en sont l'exemple type souvent cité. Ces mesures ont certes été adoptées à l'initiative des syndicats, mais activement soutenues et partagées par l'industrie. Autre exemple: lorsqu'il fut question, récemment, d'espacer les contrôles techniques des véhicules, les garagistes se sont mobilisés avec succès contre le projet.

Les as du repli sur soi sont les représentants de l'agriculture. L'exemple le plus récent réside dans les déclarations de «Swissness» (voir encadré 1), mises en place pour des raisons purement protectionnistes à l'instigation de l'agriculture. On constate d'autres manœuvres analogues dans le secteur de l'énergie, dans les impôts et dans le secteur de la construction. Dans le contexte de la stratégie énergétique 2050, aucun maquignonage n'a paru trop manifeste au Parlement lorsqu'il s'est agi de subventionner l'énergie hydraulique, de limiter la durée d'activité des centrales nucléaires, d'augmenter la rétribution à prix coûtant du courant injecté ou d'obtenir des exceptions pour les industries gourmandes en énergie. A ce jeu, c'est le consommateur final qui perd, soit les ménages privés.

La configuration de la taxe sur la valeur ajoutée sert elle aussi un grand nombre d'intérêts particuliers, et non pas les acteurs du marché ni l'efficacité du marché. Quand bien même des millions pourraient être économisés chaque année (Conseil fédéral 2013) par un taux unique de la TVA, le Parlement n'a pas pu, à ce jour, se résoudre à cette mesure.

#### Encadré 7

#### Répartition fiscale intercommunale et intercantonale compliquée

---

*La notion de répartition fiscale recouvre la répartition des recettes et retenues sur les communes et les cantons dans lesquels une entreprise a des filiales. Suivant la législation cantonale, les entreprises doivent remplir une déclaration d'impôt pour toutes les communes où elles ont une filiale. Si une entreprise œuvre dans plusieurs cantons, elle doit en outre déposer sa déclaration d'impôt originale à son domicile fiscal principal et des copies à tous les domiciles spéciaux (lieux du bien) et aux domiciles annexes (lieux d'exploitation). C'est donc un gros effort supplémentaire pour l'entreprise imposable. Le problème est qu'entre les cantons il peut y avoir des différences d'interprétation en ce qui concerne la répartition fiscale intercantonale. Sur ce point, une modification de la loi sur l'harmonisation fiscale serait d'un grand secours (RS 642.14). Il serait par exemple imaginable que les entreprises travaillant sur plusieurs sites dans un canton ne déposent qu'une seule déclaration directement au canton. Ce dernier calculerait les impôts communaux, les percevrait et les répartirait aux diverses communes. Pour les entreprises avec des filiales dans divers cantons, le principe serait le même: l'entreprise dépose une déclaration au canton de son domicile fiscal principal et ce dernier procède à la répartition fiscale, perçoit l'impôt et en répartit le revenu aux divers cantons concernés.*

---

Source: Conseil fédéral (2015a)

## 2.6\_ Exigences accrues de la société à l'égard de l'Etat

Avec l'accroissement du bien-être, les attentes du public envers l'Etat augmentent presque automatiquement. C'est notamment le cas dans les domaines du social, de la santé, de l'environnement et de la protection des consommateurs. Les flux de recettes longtemps perçus pratiquement sans problème ont suscité des convoitises de toutes parts et entraîné de nouvelles réglementations.

Les mutations sociales telles que l'individualisme font aussi que la responsabilité personnelle en cas de risque est trop volontiers transférée à l'Etat. Il existe une tendance générale à se débarrasser des risques sur l'Etat et à socialiser ainsi les coûts qui en découlent. «On ne recommande plus, on ne souhaite plus, on ne propose plus, on exige de l'Etat!» (Jagmetti 2014)

Ces exigences accrues à l'endroit de l'Etat s'expriment dans le nombre en énorme augmentation d'interventions et d'initiatives parlementaires. Entre 1995 et 2014, elles ont plus que doublé, passant de 901 à 2174 (Bibliothèque du Parlement 2015b). Au cours de la dernière législature, 5537 interventions (sous forme de motions, postulats, interpellations et initiatives parlementaires) ont été déposées. La hausse du nombre d'interpellations s'avère frappante: on en comptait 1884 durant la 48<sup>e</sup> législature, elles ont été 2571 durant la 49<sup>e</sup>. L'administration fédérale a calculé en 2007 que la réponse à une intervention coûtait en moyenne 6120 francs – il n'y a pas de chiffres plus récents. Cela signifierait des coûts dépassant les 35 millions pour répondre aux interventions.

### Encadré 8

#### Des juristes pour la qualité de la législation

---

*En 2014 est paru un ouvrage au titre prometteur «Vom Wert einer guten Gesetzgebung». Seize juristes de renom s'y plaignaient de la perte de qualité croissante de la législation suisse. On y critique surtout la qualité lorsque les parlementaires légifèrent de leur propre chef. Cela encouragerait surtout la quantité de lois et contribuerait à la jungle réglementaire (Griffel 2014).*

---

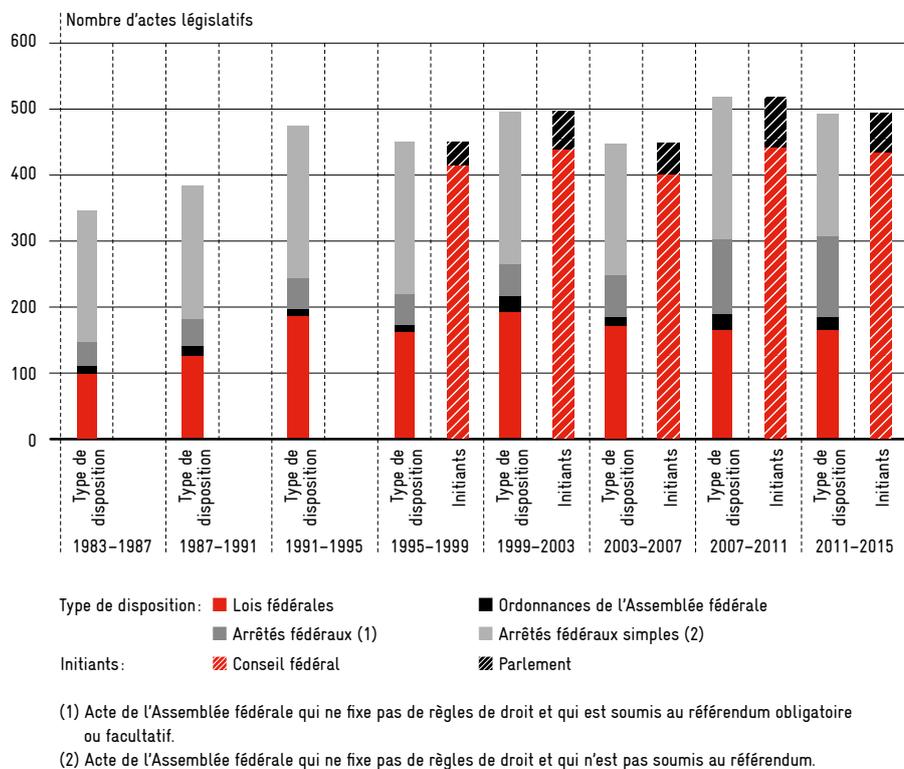
Au-delà du seul nombre d'interventions, ce sont les actes législatifs qui en résultent qui s'avèrent déterminants. Ainsi que le montre la figure 2, ce nombre a augmenté en une trentaine d'années de près de 45 %, de 345 dans la 42<sup>e</sup> législature (1983–1987) à 494 dans la 49<sup>e</sup> législature qui vient de s'achever (Bibliothèque du Parlement 2015a). Les données sur la paternité de ces décisions n'existent que depuis 1995: la part des lois adoptées à l'initiative du Parlement est passée dans ce laps de temps de 8 à 12 % (Bibliothèque du Parlement 2015b).

Les exigences accrues envers l'Etat n'ont pas seulement fait exploser la part des dépenses de l'Etat (plus de 40 % aujourd'hui, compte tenu des taxes et redevances obligatoires), mais elles ont aussi contribué substantiellement à la jungle réglementaire.

Figure 2

## Actes législatifs fédéraux et leurs initiateurs (1983–2015)

En 20 ans, le nombre d'actes législatifs par législature a augmenté de 345 à 494 (1983–1987) comparé à 2011–2015. Les lois (+65) et les arrêtés fédéraux (+90) ont le plus fortement augmenté. Depuis 15 ans, le nombre de dispositions a stagné à un niveau élevé. Lorsque bon regarde les initiateurs, on voit que le Parlement promulgue de plus en plus souvent des lois de sa propre initiative.



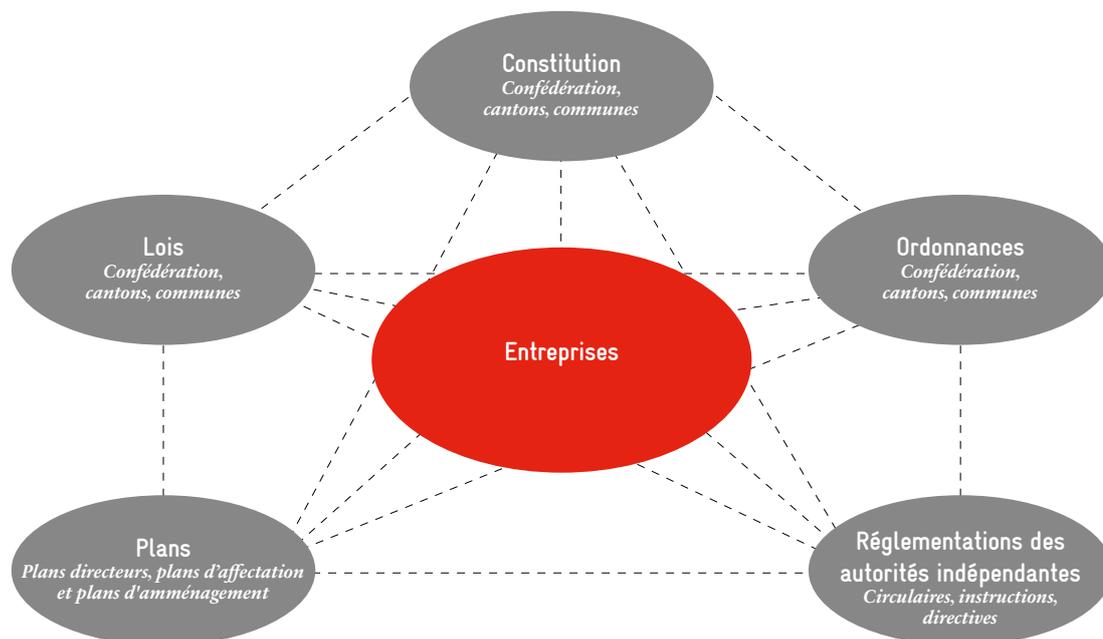
Source: Bibliothèque du Parlement (2015b)

## 2.7\_ Comment des réglementations isolées se muent en jungle: le syndrome de Gulliver

Un effet à ne pas sous-estimer de la jungle réglementaire croissante est le fait que le fardeau total issu de la réglementation ne se calcule pas par simple addition des fardeaux des réglementations isolées: le fardeau total né de l'enchevêtrement des diverses réglementations croît de manière disproportionnée (voir figure 3). Pour décrire ce phénomène, plusieurs auteurs ont utilisé en Suisse la notion de syndrome de Gulliver (Borner 2014, Schwarz 2015). Cet effet tient notamment au fait que beaucoup de réglementations sont mal harmonisées entre elles, se chevauchent ou, même, se contredisent. Souvent la raison en est qu'il y a trop de régulateurs en train de réglementer le même sujet à divers niveaux. Exemple dans l'industrie de la construction, où les multiples prescriptions (aménagement du territoire, protection des monuments ou protection contre l'incendie) se muent en un bric-à-brac complètement opaque (voir encadré 9).

Figure 3

### L'enchevêtrement de normes différentes crée une jungle réglementaire



Source : propre représentation

#### Encadré 9

### Le syndrome de Gulliver dans le droit de la construction

Suivant le site et la taille d'un projet, il se peut que plus de dix obligations différentes soient nécessaires. Il peut en effet y avoir autant d'instances (commission urbanistique, protection de la nature, des eaux, contre le bruit ou l'incendie, consommation d'énergie, accès aux handicapés) impliquées dans un projet. Dans le cadre d'une mesure des coûts de réglementation, qui conclut que les réglementations engendrent 18% des coûts d'une transformation et 4% d'une construction nouvelle, Kuster, Plaz et Curschellas (2014) ont identifié les obligations suivantes :

- procédure de permis de construire: vérification de la conformité légale de l'immeuble projeté, implication des parties prenantes et, si justifié, concession de voies de droit.
- protection incendie: prévention des incendies, respectivement limitation du sinistre en cas d'incendie.
- mesures énergétiques: utilisation de l'énergie économique, efficace, tenant compte de l'environnement.
- construction accessible sans obstacle: accès sans obstacle à l'immeuble ou à l'installation.
- parking: application du concept de circulation local, mise à disposition et limitation des places de parc.
- protection civile: mise à disposition d'abris en guise d'hébergement d'urgence pour la population.
- sécurité antisismique: prévention des dommages aux personnes et aux biens causés par des séismes.
- santé et hygiène: protection des usagers de l'immeuble et mise à disposition de locaux sanitaires et de détente.
- protection contre le bruit: protection de la population contre le bruit nuisible et importun.
- sécurité au travail: protection des collaborateurs et des usagers de l'immeuble.

### 3\_ Expériences étrangères pour combattre la jungle réglementaire

L'analyse réalisée au chapitre 2 des causes d'une réglementation accrue est essentielle, car sa compréhension est propre à permettre la formulation de mesures pour combattre la réglementation. Dans le chapitre suivant, de telles mesures et les expériences réalisées à l'étranger seront rassemblées. Là où la Suisse a mis en œuvre des mesures analogues, on abordera aussi ce qu'on y a gagné. Au-delà de l'implémentation de mesures simples mais standardisées, l'implication institutionnelle des instances compétentes pour leur application joue également un rôle central. Le tableau 3 montre la Suisse et une sélection de pays sur lesquels l'analyse se concentre en particulier. Il devient ainsi évident que la Grande-Bretagne, l'Allemagne et les Pays-Bas ont beaucoup entrepris, et réussi, pour améliorer les conditions-cadres réglementaires. La Suisse pourrait donc bénéficier des expériences étrangères.

Tableau 3

Mesures d'amélioration des conditions-cadres réglementaires dans divers pays

Pays	Calcul des coûts standardisé (cf. chapitre 3.3.1)	Analyse d'impact de la réglementation (AIR) (cf. chapitre 3.3.2)	Objectif de réduction concret (cf. chapitre 3.4.4)	Frein à la réglementation (cf. chapitre 3.4.2)	Instance indépendante de contrôle des mesures (cf. chapitre 3.5)
Grande-Bretagne	✓	✓	✓	✓	✓
Allemagne	✓	✓	✓	✓	✓
Pays-Bas	✓	✓	✓	x	✓
Suisse	(✓)	✓	✓	x	x

Source: propre représentation

#### 3.1\_ Le chemin vers des mesures efficaces est ardu

Ce n'est pas qu'en Suisse que des réglementations envahissantes sont de brûlante actualité. A l'étranger aussi, le problème est à l'agenda politique depuis des années. Des stratégies plus ou moins couronnées de succès visant à combattre la jungle réglementaire ont été mises en œuvre.

Dans ce domaine, les Pays-Bas peuvent être considérés comme précurseurs. Dans les années 1990, une philosophie d'Etat corporatiste, donc axée consensus grâce à l'implication de savoirs experts, a conduit à des modèles de réglementation plus ouverts, plus orientés marché. Le gouvernement de coalition Kok (1994 – 2002) des sociaux-démocrates alliés à deux partis libéraux a montré la voie. Un contrat de coalition a fixé le cadre d'une politique pour les quatre années à venir. Ce contrat a joué, en politique économique, un grand rôle dans la lutte contre les coûts bureaucratiques. Le but du gouvernement de coalition était d'accélérer sys-

tématiquement l'allègement de la bureaucratie par le biais d'objectifs de réduction financiers. Concrètement, les coûts bureaucratiques devaient être réduits de 10 %. C'est ainsi qu'en 1993 fut lancé par le Ministère néerlandais de l'économie le développement d'une procédure censée rendre mesurables les coûts à charge de l'économie issus des tâches légales (Meestinstrument Administratieve Lasten, abrégé Mistral). Une commission ad hoc instituée en 1998, composée de représentants de l'économie, devait mettre en évidence les possibilités de réduction durable et systématique des charges administratives. Appelée «Slechte Kommissie», elle a publié en 1999 le paquet de mesures suivant :

- mesure exhaustive de l'inventaire légal et monitoring régulier ;
- mise sur pied de programmes de mesure pour réduire les coûts ;
- estimation ex-ante des coûts bureaucratiques et mise en place d'un organe de contrôle et de conseil indépendant.

Ces propositions ont été concrétisées petit à petit. En 2000, l'instance de contrôle «Adviescollege toetsing administratieve lasten» (Actal) a été créée et chargée de vérifier les estimations ex-ante. La mise en place de la procédure de mesure des coûts bureaucratiques a duré nettement plus longtemps. Ce n'est qu'en 2003, après dix ans de travaux préparatoires du gouvernement Kok social-démocrate-libéral, que le «Standard Cost Model» (SCM) du gouvernement chrétien-démocrate-libéral Jan Peter Balkenende a été mis en œuvre de manière exhaustive et contraignante.

En *Grande-Bretagne*, le sujet de la réduction de la bureaucratie a été abordé dans les années 1980 déjà, du temps de Margaret Thatcher. Suite à la publication en 1985 du document de travail «Lifting the Burden», tous les départements ont dû saisir les «Compliance Costs» sur la base de nouvelles règles (OCDE 2010). L'adoption en 2001 du Regulatory Reform Act a, en outre, étendu les possibilités d'une évaluation ex-post, car des règles existantes, dommageables pour l'économie ont pu être modifiées par une procédure politique abrégée ou carrément abrogées. Sous le gouvernement travailliste de Tony Blair, en 2001, une mesure des coûts bureaucratiques a été lancée sur le modèle hollandais et bouclée à fin 2006. Le gouvernement de coalition conservateur-libéral du premier ministre David Cameron a introduit d'autres innovations censées améliorer la création du droit. C'est ainsi que toutes les ordonnances devaient comporter des clauses d'évaluation et, si possible, n'être conçues que pour une période temporaire (clauses «Sunset»).

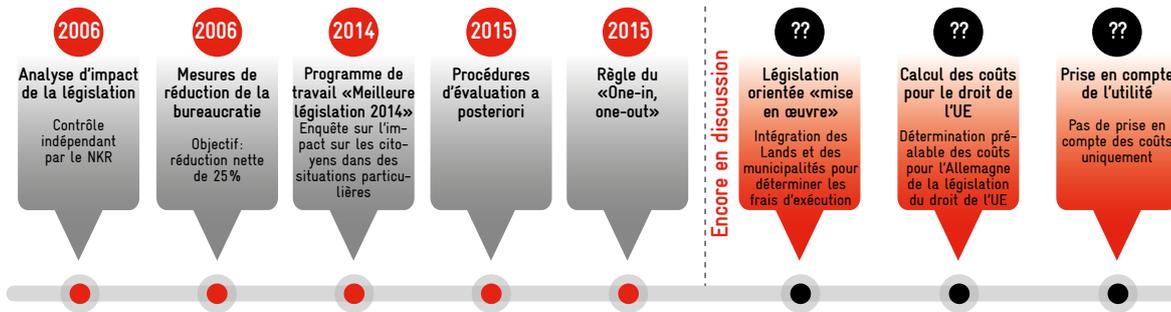
L'Allemagne elle aussi a entrepris d'énormes efforts pour réduire ses coûts bureaucratiques, mais a commencé plus tard que les Pays-Bas. Pendant la première législature d'Angela Merkel, en 2006, la grande coalition CDU-SPD a approuvé en avril 2006 le programme «Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung» (voir figure 4). Quelques mois plus tard, en septembre 2006, fut créé le «Normenkontrollrat» (NKR), une instance de contrôle indépendante sur le modèle du néerlandais Actal. Le programme de travail «Bessere Rechtsetzung», que le gouvernement fédéral approuva en

**En Grande-Bretagne, toutes les ordonnances doivent comporter des clauses d'évaluation et n'être conçues que pour une période temporaire.**

2014, comporte d'autres propositions destinées à combattre les réglementations envahissantes. Comme l'indique la figure 4, en Allemagne, actuellement, des mesures relativement strictes comme le mécanisme «One-in, one-out» recueillent une majorité de voix.

Figure 4

Mesures pour la réduction de la bureaucratie et l'amélioration de la législation en Allemagne



Source: sur base de NKR (2014)

Tandis qu'ailleurs on a su se mettre d'accord – au prix parfois d'années de débats – sur l'introduction de mesures et d'améliorations institutionnelles du processus réglementaire, en Suisse la volonté politique fait toujours défaut. Certes, le fardeau croissant des réglementations est un sujet de débat aux niveaux politique et économique depuis des années, mais les mesures concrètes manquent toujours.

La situation économique difficile au début des années 1990 a entraîné au Parlement de premières interventions visant à réduire la densité réglementaire, notamment du groupe radical (interpellation 1992.3405) et du conseiller national Columberg (motion 95.3024). Dès lors le thème a rencontré davantage d'approbation politique. Deux préoccupations se sont clairement exprimées dans de multiples interventions: le fardeau administratif des petites et moyennes entreprises (PME) devait être réduit et les coûts bureaucratiques des nouvelles réglementations soumis à un examen détaillé. Le Conseil fédéral et l'administration ont réagi et mis en place divers instruments visant à améliorer la qualité des réglementations et à endiguer leur flux.

En 1998 a été créé le Forum PME et, peu après, le Test PME, puis, en 2000, l'instrument de l'AIR. Depuis leur introduction il y a quinze ans, les AIR sont elles aussi souvent l'objet d'interventions politiques. La banque de données Curia Vista énumère une cinquantaine d'objets ayant trait à l'instrument AIR (Bibliothèque du Parlement 2016) |<sup>4</sup>. Ils évoquent des mesures visant au développement qualitatif de l'AIR ou à l'intégration

4 Le tableau 1A dans l'annexe 1 résume les interventions politiques et leur sort au vote.

d'autres niveaux d'analyse tels qu'égalité, compatibilité intergénérationnelle, durabilité et qualité de vie.

L'acceptation des postulats Fournier (10.3429) et Zuppiger (10.3592) en 2010 contraignait le Conseil fédéral à évaluer les coûts réglementaires de toutes les lois en vigueur en *Suisse*. En réponse à ces postulats, le rapport sur les coûts de la réglementation (Conseil fédéral 2013) a rendu publique pour la première fois une évaluation détaillée des coûts qu'occasionnent aux entreprises les réglementations étatiques dans des domaines importants.

Depuis la suppression du taux plancher du franc suisse face à l'euro par la Banque nationale suisse en janvier 2015, les partis et leurs élus se sont à nouveau exprimés en nombre croissant sur le foisonnement réglementaire. Le PLR a déposé une intervention demandant la mise en place d'un frein à la réglementation (motion Caroni 15.3421). Dans sa réponse, le Conseil fédéral souligne sa préoccupation face à la densité croissante de la réglementation mais se montre hésitant quant à la mesure demandée.

Mi-septembre 2015, un postulat de l'UDC (postulat Föhn 15.3787) exigeant la mise en œuvre immédiate des 30 propositions contenues dans le rapport sur le coût de la réglementation (Conseil fédéral 2013) a été accepté par le Conseil des Etats. Dans le cadre du débat du Conseil national sur la force du franc, le 23 septembre 2015, pas moins de sept interventions des partis bourgeois (PDC, PLR et UDC) visant à soulager les PME ont été discutées. Outre des allègements ponctuels, une analyse efficace des besoins et une base légale pour l'AIR (motion Vogler 15.3400) ainsi que la création d'une instance indépendante pour le contrôle de l'AIR ont été exigés (interpellation urgente du groupe PDC-PEV 15.3819, motion du groupe PLR 15.3445). Les deux motions ont été acceptées par le Conseil national contre l'avis du Conseil fédéral.

En dépit des nombreuses interventions politiques (voir tableau 1A), en *Suisse*, à ce jour aucune mesure efficace pour combattre la densité réglementaire n'a été concrétisée. Les circonstances politiques ne permettent pas pour l'heure de trouver un consensus, mais les choses pourraient changer avec la nouvelle configuration du Parlement née des élections de l'automne 2015.

En dépit des nombreuses interventions politiques, en Suisse, à ce jour aucune mesure efficace pour combattre la densité réglementaire n'a été concrétisée.

### 3.2\_ Comment freiner une influence étrangère disproportionnée?

L'intense activité réglementaire au niveau international, au sein de l'UE et aux *Etats-Unis* surtout, contraint sans cesse le législateur suisse à adapter ses propres lois (voir chapitre 2.1). La *Suisse* n'est pas seule dans ce cas. Aux *Pays-Bas*, les réglementations européennes mises en vigueur ont été responsables en 2006 de 50 % des coûts bureaucratiques (Müller 2006). Et en *Allemagne*, membre le plus influent de l'UE, la moitié des nouveaux coûts de mise en œuvre provient depuis 2011 des démarches régulatrices de l'UE (NKR 2015b).

Sous la pression des Etats membres toutefois, l'UE a dû affronter la question de la qualité et du contrôle de la réglementation. En 2012, la

Commission a institué le «Regulation Fitness and Performance Programme» (REFIT), prenant ainsi l'engagement d'un cadre juridique clair, simple et stable pour les entreprises, les salariés et la population. Dans le cadre du REFIT, l'ensemble de l'édifice des prescriptions légales de l'UE doit être contrôlé, dans l'idée de réduire le fardeau administratif, les incohérences et les mesures inefficaces. A vrai dire, les premiers résultats ne s'avèrent pas très concrets (Commission européenne 2013). En mai 2015, la Commission a décidé de lancer la plateforme REFIT pour cultiver des échanges réguliers avec les Etats membres et les acteurs concernés dans l'idée d'améliorer les prescriptions légales européennes. Des représentants de l'économie, des partenaires sociaux et de la société civile sont également impliqués dans le dialogue (Commission européenne 2015). La première réunion de la plateforme REFIT a eu lieu en avril 2016.

Mais le zèle réglementaire au niveau européen reste ininterrompu. C'est pourquoi, en 2014, les instances de contrôle de la régulation de cinq Etats de l'UE se sont regroupées en une organisation faitière, RegWatchEurope. L'objectif est de donner plus de poids aux exigences de «Better Regulation» de la part des Etats membres et de réduire ainsi la charge administrative née des réglementations européennes (RegWatch Europe 2014). Ce groupe est formé par l'Actal (*Pays-Bas*), le Normenkontrollrat (*Allemagne*), le Regulatory Policy Committee (*Grande-Bretagne*), le Komise RIA (*République tchèque*) et le Regelrådet (*Suède*).

Au niveau des divers Etats membres, on tente aussi de se protéger contre le nombre accru de réglementations internationales. Le NKR évoque les réglementations de l'UE dans son rapport annuel. Depuis 2012, les ministères sont certes obligés d'examiner le programme de travail annuel de la Commission européenne en matière de projets de réglementation aux répercussions importantes pour la population, les entreprises et l'administration et, le cas échéant, d'exiger de la Commission une évaluation compréhensible des répercussions. Mais, selon le NKR, ces évaluations paraissent peu convaincantes car, critique-t-il : «[...] les données chiffrées et les estimations de la Commission européenne sont en général lacunaires ou erronées, quand elles ne manquent pas complètement» (NKR 2015b, p. 4).

### **3.3\_ Une standardisation est nécessaire mais pas toujours suffisante**

#### **3.3.1 Difficile évaluation des coûts ex-post**

Les coûts liés aux réglementations sont multiples (voir figure 5). Les charges supplémentaires sous forme de coûts additionnels ou trop élevés de personnel ou d'investissement (prescriptions anti-incendie) sont les plus manifestes. Les coûts indirects pour les entreprises s'avèrent moins concrets. Ils peuvent naître de manques à gagner (coûts d'opportunité) ou de la substitution de produits. Mais dans la plupart des cas, les réglementations

n'engendrent pas uniquement des coûts pour les entreprises mais aussi pour l'économie dans son ensemble. Des restrictions à la concurrence entraînent une hausse des prix pour les consommateurs. Il est très délicat d'estimer de tels coûts. Et cela devient presque impossible lorsque les coûts environnementaux ou sociétaux sont intégrés à l'analyse car, dans ces domaines, il n'existe en général pas de prix permettant de faire le calcul. Une appréciation neutre est d'autant plus compliquée que le risque existe que des estimations de coûts soient élaborées sur fond de ressorts idéologiques et puissent être dénaturées en faveur de la réglementation.

Outre la difficulté d'une estimation des coûts, celle-ci doit rester comparable dans le temps. C'est vrai aussi bien dans le cas d'une mesure des coûts exhaustive, servant par exemple de base à la définition d'un objectif de réduction, que pour une mesure de coût partielle comme dans le cas de l'AIR ou d'une évaluation ex-post.

Face à ce problème, on s'est efforcé dans plusieurs pays de développer des standards unanimement acceptés pour la saisie des coûts des réglementations. Le premier, aux *Pays-Bas*, en 2003, est le SCM (Ramboll 2007), une évolution de Mistral. Le Danemark et la Suède (2004), la République tchèque et la *Grande-Bretagne* (2005) ont été les premiers pays à adopter le SCM pour la mesure de leurs réglementations. Ensuite, presque tous les Etats de l'UE-15 et la Norvège ont adapté le SCM chez eux (Wegrich 2009). A partir de 2007, la Suisse a également réalisé des évaluations de coûts dans divers domaines à l'aide du SCM (SECO 2011).

La figure 5 montre les coûts de réglementation tels que saisis quantitativement par le SCM. Il ne s'agit là que des coûts directs nés pour les entreprises des réglementations dus à l'obligation d'information (SECO 2011).

Les atouts du SCM sont sa simplicité et sa large diffusion au sein de l'Union européenne, qui contribue à ce qu'une certaine standardisation ait été possible dans la mesure des coûts de réglementation au-delà des frontières. La définition étroite des coûts administratifs et la sphère d'analyse restreinte (les entreprises) dans la version initiale du SCM ont toutefois pour conséquence que seule une petite partie de l'ensemble des coûts de réglementation sont pris en compte. D'autres développements du SCM, à l'instar du modèle de coût de la réglementation (RCM) entrepris en *Allemagne* en 2009 ou du «compliance cost assessment» (CCA) néerlandais tentent de parer à ces faiblesses.

La figure 5 montre quels sont les autres coûts que le RCM et le CCA intègrent dans leur enquête. Outre les obligations d'information, d'autres contraintes sont quantifiées dans le RCM et le CCA. Il peut s'agir par exemple d'autorisations à obtenir, de qualifications indispensables ou de valeurs limites (émissions polluantes). Les interdictions ne sont pas des obligations et ne sont donc pas retenues dans le RCM (SECO 2011). Dans le CCA, des coûts micro- et macroéconomiques sont même intégrés dans le calcul (CEPS 2013). Les méthodes de calcul sont comparables à celles du SCM, mais les coûts «inévitables», dont ceux pour les obligations d'infor-

Une estimation des coûts doit rester comparable dans le temps.

mer et d'agir qui interviendraient même en l'absence de réglementation, sont compris dans la quantification. Les sources d'information sont des sondages, des données subsidiaires et des données standardisées pour chaque unité de coût<sup>5</sup>.

En *Suisse*, pour la mesure des coûts de réglementation, une méthode de calcul inspirée du RCM a été introduite en 2011 sous la forme d'un check-up de la réglementation. A la différence du RCM, les coûts sont estimés par des experts et seuls les résultats sont ensuite vérifiés avec les entreprises au fil de quelques interviews. On tente ainsi de maintenir l'investissement administratif aussi bas que possible<sup>6</sup>. Une autre différence réside dans le fait que, dans le check-up de la réglementation, les coûts indirects ne sont relevés que qualitativement (voir figure 5). Le check-up de la réglementation a pour but de rendre mesurables les coûts de réglementation pour les entreprises, mais pas pour l'économie en général ou la population.

Les expériences réalisées à l'étranger et en *Suisse* indiquent qu'une méthode de calcul standardisée, fédératrice et acceptée par de larges milieux politiques est la condition préalable indispensable à tous les efforts ultérieurs en vue d'une meilleure réglementation. Il faut établir quels types de coûts sont intégrés dans l'appréciation. Les coûts indirects tels que les coûts d'opportunité sont souvent difficiles à quantifier et, par conséquent, mieux vaut les exclure pour des raisons pratiques. Les problèmes qu'Actal (2012) critique aux *Pays-Bas* dans l'estimation des «compliance costs» (coûts d'exécution) montrent que l'obtention d'un certain standard de qualité dans le calcul des coûts de réglementation exige beaucoup de temps. Un autre point essentiel n'est pris en compte dans aucun des systèmes de mesure: l'enchevêtrement des diverses réglementations (syndrome de Gulliver) et l'effort de coordination qui en résulte pour les entreprises. On ne tient pas compte du fait que les coûts pour l'économie et les coûts pour les entreprises surgissent aussi de l'interaction de réglementations inconsistantes et opaques, pas seulement de réglementations (nouvelles) isolées.

### **3.3.2 Estimation des répercussions de la réglementation: arme miracle ou tigre de papier?**

L'AIR est un instrument standardisé servant à l'appréciation ex-ante des effets économiques des nouvelles réglementations. On ne se borne pas à évaluer l'utilité potentielle d'une réglementation, comme c'est en général le cas dans le débat politique, mais on la met en rapport avec les coûts générés par la réglementation. Cette façon économique de voir les choses devrait surtout fournir aux régulateurs des informations additionnelles

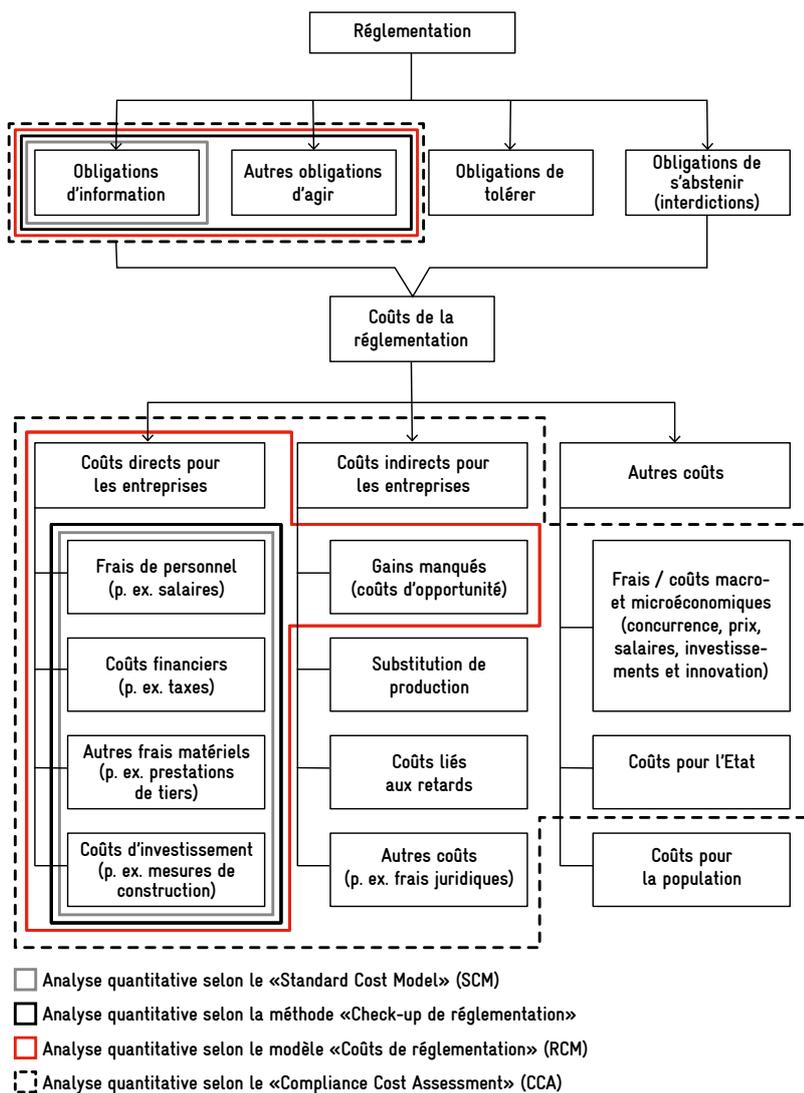
---

<sup>5</sup> Pour une comparaison complète du SCM, du CCA et du RCM, voir *CEPS (2013)*.

<sup>6</sup> Un aperçu détaillé du check-up de la réglementation et de ses différences par rapport au RCM se trouve dans *SECO (2011)*.

Figure 5

Les coûts de la réglementation et leurs méthodes d'estimation



Source: d'après Jantz et Veit (2009)

quant aux nouvelles réglementations et améliorer ainsi le processus de décision et la réglementation en soi.

En *Grande-Bretagne*, le «Regulatory Impact Assessment» (RIA) a été introduit en 1998. Au début de chaque démarche de réglementation, le département concerné se pose la question si un RIA est nécessaire. Sont exclus d'un RIA les projets qui n'ont pas d'influence sur les entreprises ou les déchargerait même, qui ont un coût inférieur à un million de livres par an ou qui appliquent une prescription minimale du droit européen.

Cinq critères de qualité doivent être contrôlés dans le cadre du RIA (voir tableau 4). Les réglementations qui ne satisfont pas à ces cinq principes ne doivent pas du tout être mises en œuvre. Ces critères ont fait leurs preuves et ont été repris par nombre d'autres pays.

Dans le cadre du RIA, des alternatives aux nouvelles réglementations doivent également être examinées depuis 2000 et leurs effets sur la concurrence depuis 2002. Dans tous les RIA, une vérification explicite des effets sur les très petites entreprises jusqu'à 50 collaborateurs doit être réalisée depuis 2013 (BIS 2015). Comme les coûts de la réglementation affectent les petites sociétés de manière disproportionnée, le «small- and microbusiness assessment» doit faire en sorte que ces sociétés soient exemptées de nouvelles réglementations.

**Tableau 4**

**Les cinq critères de qualité pour de bonnes réglementations en Grande-Bretagne**

<i>Principe</i>	<i>Signification</i>
Proportionnalité (proportionality)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les réglementations doivent être en rapport avec les problèmes à résoudre et être élaborées sur la base de l'examen du risque.</li> <li>- Des alternatives non réglementaires peuvent être plus efficaces que de nouvelles réglementations.</li> <li>- Les coûts nouveaux issus de la réglementation doivent être réduits au minimum.</li> </ul>
Efficacité (targeting)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il faut porter la plus grande attention à la précision de l'objectif de la réglementation.</li> <li>- Il faut préférer des objectifs simples aux réglementations.</li> <li>- Les réglementations doivent être régulièrement et systématiquement évaluées et, le cas échéant, modifiées et abrogées.</li> </ul>
Devoir de justifier (accountability)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les décisions de réglementer doivent être justifiées en détail.</li> </ul>
Cohérence (consistency)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les nouvelles réglementations ne doivent pas être en contradiction avec les lois existantes.</li> <li>- Les réglementations et leurs répercussions doivent être évaluables afin d'assurer la stabilité et la sécurité.</li> </ul>
Transparence (transparency)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les autorités de régulation et l'administration devraient impliquer les parties intéressées dès le processus d'élaboration.</li> <li>- Avant d'élaborer de nouvelles réglementations, il faut procéder à des auditions.</li> </ul>

Source : BRTF (2005)

Les *Pays-Bas* ont lancé en 2000 une estimation ex-ante systématique des coûts bureaucratiques des nouvelles lois. Au début, seul le fardeau administratif pour les entreprises a été intégré dans l'AIR mais, au fil des années, le périmètre d'analyse a été sans cesse étendu. A partir de 2005, toutes les nouvelles lois ont dû être examinées du point de vue de leur fardeau administratif accru pour la population et, depuis 2011, tous les coûts issus d'une réglementation (y compris coûts indirects et coûts d'opportunité) des nouvelles lois sont concernés.

Une évaluation de l'AIR aux *Pays-Bas* (2011–2012) a montré que celle-ci a encore insuffisamment contribué à la réduction des coûts bureaucratiques. Mais elle constate que l'administration estime plutôt correctement les coûts administratifs, encore qu'il reste une marge d'amélioration dans l'estimation des coûts indirects (Actal 2012).

L'*Allemagne* a commencé en septembre 2006 à analyser les répercussions des nouvelles réglementations par le biais d'une vérification ex-ante qu'elle venait d'introduire. Au début, seuls les nouveaux coûts à la charge des entreprises liés à l'obligation d'information ont été relevés. En 2010, le cercle des intéressés par l'estimation de l'effort bureaucratique a été étendu à la population, à l'économie et à l'administration. Un nouveau

test PME a été introduit dans le cadre du programme de travail «Bessere Rechtssetzung» de l'actuelle coalition.

En Suisse, l'AIR existe déjà depuis 1999. La méthode développée à ce sujet par le SECO ces dernières années va au-delà d'une simple analyse coût/bénéfice. Elle tient aussi compte des questions touchant à la qualité du processus de réglementation, p. ex. au caractère indispensable d'une réglementation et des autres approches de solution pour atteindre l'objectif visé. Comme pour les critères de qualité britanniques et néerlandais, les réglementations doivent être analysées dans le cadre de l'AIR selon cinq critères tests (voir tableau 5).

Tableau 5

Les cinq points de test qui doivent être traités en Suisse dans une analyse d'impact de la réglementation (AIR)

Point de test	Contenu
Nécessité et possibilité d'une action de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besoin d'agir: intérêt public prépondérant, défaillance du marché, défaillance de la réglementation</li> <li>- Objectifs de l'action: buts, durée, conflits d'objectifs</li> </ul>
Effets sur les divers groupes sociaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entreprises: entreprises concernées, coûts de réglementation directs et indirects</li> <li>- Ménages: consommateurs, salariés, contribuables, propriétaires</li> <li>- Etat: Confédération, cantons, communes</li> <li>- Régions: centres urbains, agglomérations, zones de montagne, zones touristiques, régions frontalières</li> </ul>
Effets sur l'ensemble de l'économie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marchés, facteurs de production et infrastructure</li> <li>- Répercussions sur la croissance, la concurrence et la place suisse</li> <li>- Répercussions sur la société et l'environnement</li> <li>- Bilan des répercussions: coût/bénéfice, compatibilité avec les PME</li> </ul>
Réglementations alternatives	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instruments de régulation plus nuancés: incitations économiques</li> <li>- Alternatives aux instruments de régulation choisis: prescriptions pour produits, contrainte d'autorisation</li> <li>- Contenus réglementaires alternatifs: portée, «opting-out»</li> <li>- Renonciation à réglementer</li> </ul>
Adéquation dans l'application	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investissement réduit du fait de la simplification</li> <li>- Efficacité accrue issue d'une application améliorée</li> <li>- Mise en vigueur améliorée de la réglementation</li> </ul>

Source: SECO (2013a)

Conformément aux directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999, ces cinq questions de l'AIR doivent obligatoirement être prises en compte pour les projets de la Confédération dans la documentation accompagnant une procédure de consultation. La profondeur, le périmètre et les axes essentiels de l'AIR doivent être en rapport «approprié» avec la signification économique du projet, ce qui a conduit à différencier entre AIR simples et AIR approfondies. Les AIR approfondies sont par principe appliquées en cas de répercussions économiques moyennes ou fortes. Une estimation quantitative des coûts de réglementation au moyen du check-up de réglementation est exigible lorsque plus de 10 000 entreprises sont concernées par un projet réglementaire et que leur fardeau administratif pourrait augmenter.

Avec l'AIR, le SECO a certes créé sur le papier un instrument différencié et standardisé d'amélioration de la qualité des réglementations et visant à en endiguer le flux, mais son efficacité est limitée, comme dans

d'autres pays aussi<sup>7</sup> : une évaluation récente de l'AIR simple a montré que les données purement qualitatives sont certes souvent bien représentées, mais que les analyses quantitatives sur les coûts et bénéfices sont en général lacunaires ou inexistantes. Les AIR ne s'avèrent pas très efficaces non plus en guise de frein aux coûts de réglementation, car elles donnent peu de résultats lors de l'examen d'alternatives non réglementaires (Schlegel 2015).

La comparaison avec une évaluation précédente (Mathis 2004) a fourni un résultat décevant : la qualité des AIR ne s'est pas améliorée en Suisse ces dix dernières années. En outre, les AIR simples sont rarement publiées et, le cas échéant, selon des critères peu clairs, de sorte que l'asymétrie naturelle de l'information entre administration, acteurs politiques et public subsiste. Le dernier exemple en date est l'AIR sur les projets LSFIn-LEFin concernant le marché financier. L'analyse ressemble à une pure justification de la réglementation proposée, sans évaluation quantitative complète coût/bénéfice, comme ce devrait être obligatoirement le cas, selon les directives du Conseil fédéral, pour des projets de réglementation d'une telle ampleur. On a entièrement renoncé à des approches alternatives pour résoudre le problème, quand bien même il aurait vraiment fallu le faire dans le cadre de l'AIR suisse (voir tableau 5).

Sur mandat du SECO, Allio (2011) a étudié la qualité et l'efficacité de l'AIR approfondie. Il existe en général deux ou trois AIR approfondies par an, qui alors sont publiées (voir tableau 2A). L'auteur parvient à un résultat un peu plus positif que Schlegel (2015) dans l'évaluation des AIR simples, entre autres parce qu'il existe une procédure standardisée pour réaliser de telles analyses.

Les aspects de contenu supplémentaires intégrés en 2013 à l'AIR sur pression politique ont contribué à l'affaiblir. On a par exemple intégré à l'analyse les effets sur une croissance durable de l'économie, l'égalité entre homme et femme, l'environnement, les ressources, les générations à venir et bien d'autres choses. De ce fait, les AIR se sont de plus en plus détournées de leur objet et ont été politiquement instrumentalisées. En outre, des conflits d'objectifs sont programmés car l'objectivité et la neutralité de l'AIR succombent face à l'extension de ces niveaux d'analyse.

Les expériences avec l'AIR sont plutôt décevantes, en Suisse comme à l'étranger. Bien qu'un effort intellectuel et financier considérable ait été fourni pour la mise sur pied des AIR, leur influence positive sur les réglementations nouvelles n'a encore été systématiquement établie par aucune étude. Le manque d'efficacité des AIR tient à des problèmes méthodologiques (voir chapitre 3.3.1) et à une structure de gouvernance déficiente (voir chapitre 3.5). A quoi s'ajoute que, suivant la réglementation considérée, les coûts générés sont souvent jugés supportables, surtout si elle touche des secteurs

Les AIR donnent peu de résultats lors de l'examen d'alternatives non réglementaires.

---

7 Une autre évaluation de l'AIR est actuellement en cours de réalisation au Contrôle fédéral des finances, mais ses résultats ne seront disponibles qu'au printemps 2016.

supposés rentables telles que les banques, les assurances et la pharma. Du coup, on néglige volontiers le syndrome de Gulliver (voir chapitre 2.7).

#### Encadré 10

### Une attention particulière à porter aux PME

---

*En Suisse comme dans d'autres pays, une attention particulière devrait être portée aux PME. L'instrument à cet effet: le Test de compatibilité PME. Le SECO était chargé jusqu'en 2012 de vérifier les effets administratifs de nouveaux projets de loi sur les PME. Pour ce faire, on interrogeait des PME sélectionnées. Mais les résultats ne sont pas représentatifs et il n'y a pas d'obligation d'en tenir compte. Depuis 2013, le Test PME est intégré à l'AIR et doit donc être réalisé par les offices fédéraux compétents. Ainsi les opinions des PME devraient être intégrées un peu plus tôt dans le processus législatif et l'influence du Test PME devrait augmenter. Mais à ce jour on ne dispose pas d'une analyse sur l'efficacité de ce test.*

---

## 3.4\_ Recettes simples à fort effet potentiel

Ces dernières années, bien des pays ont tenté par des mécanismes simples de limiter les réglementations et les coûts qui en découlent. Les instruments vont de la péremption des réglementations jusqu'à l'idée de compenser de nouvelles réglementations par la suppression des anciennes en passant par l'exclusion de certains domaines de la portée d'une réglementation. L'exigence d'un frein à la réglementation a été récemment formulée au niveau fédéral (postulat Caroni 15.3421). Dans le canton de Berne, le Conseil d'Etat a été chargé de tester une telle démarche (postulat 183-2015). Tous les instruments ont en commun de paraître théoriquement simples, tandis que le diable se niche dans le détail de la mise en œuvre.

Tous les instruments ont en commun de paraître théoriquement simples, tandis que le diable se niche dans le détail de la mise en œuvre.

### 3.4.1 Clauses «sunset» : des lois avec date de péremption

Par clauses «sunset», on entend des lois ou des articles de loi comportant une date de péremption claire, expirant automatiquement sans décision parlementaire de les proroger. En guise d'alternative, une évaluation de durée et de contenu préalable, clairement définie, peut servir de base de décision pour le prolongement ou la suppression d'une réglementation.

Ce concept a particulièrement fait florès aux *Etats-Unis* dans les années 1970. En fixant un délai aux autorités, l'idée était de renforcer le contrôle parlementaire sur les nombreuses autorités de régulation indépendantes. De façon générale, de telles clauses d'expiration visent à empêcher une bureaucratie excessive, à canaliser le budget et à affronter des problèmes temporaires à l'aide de mesures temporaires.

La contrainte récurrente à débattre de certains thèmes est en outre censée rendre la législation plus efficace en tant que telle. Mais à l'inverse, l'effort accru dans la prise de décision des pouvoirs législatifs, l'absence de vrais critères d'appréciation dans l'évaluation, l'activité de lobbying accrue et le caractère d'emblée temporaire de la réglementation de sujets en réalité durables sont jugés avec un regard critique (Kysar 2006).

Outre aux *Etats-Unis*, les clauses «sunset» sont surtout utilisées en *Australie*, au *Canada* et en *Grande-Bretagne*. La *Suisse* connaît également des normes à durée limitée: la perception de l'impôt fédéral direct et de la TVA, les deux sources de recettes principales de la Confédération, est limitée à fin 2020 (art. 196, chiffres 13 et 14 de la Constitution fédérale). Mais il est vrai qu'il s'agit là de mauvais exemples car, en l'occurrence, des dépenses à long terme ou sans terme sont financées par une norme limitée dans le temps.

Les expériences tirées de la limitation des lois dans le temps sont ambivalentes. Il est positif que les lois doivent être impérativement évaluées jusqu'à leur date d'échéance, afin de décider si elles devront être définitivement biffées, modifiées, prorogées ou même transposées dans le droit permanent.

Mais le fait est que ce genre de clause conduit à une plus grande insécurité du droit lorsque, pour les réglementations concernées, se pose la question de savoir si elles demeurent en vigueur, seront modifiées ou supprimées.

Dans une démocratie directe comme la *Suisse*, où le cadre législatif est sans cesse remis en question par des initiatives et des référendums, cet argument devrait cependant s'avérer moins pertinent. Une application au cas par cas, notamment pour des mesures de politique conjoncturelle ou, comme en *Suisse*, pour la Loi fédérale sur les sociétés de capital-risque (RS 642.15) présente donc des avantages évidents.

### **3.4.2 One-in, one-out: nouvelles réglementations en échange des anciennes**

Le principe «one-in, one-out» représente une sorte de frein à la réglementation puisque pour chaque nouvelle réglementation une norme plus ancienne doit être éliminée. C'est en général une mesure des coûts standardisée, qui sert de base pour décider si les effets de deux réglementations, l'ancienne et la nouvelle, sont à peu près équivalents. Le mécanisme «one-in, one-out» fait que, sur la durée, les coûts de réglementation demeurent constants, mais il laisse quand même de la marge pour réagir à des conditions-cadres modifiées.

Depuis juillet 2015 en *Allemagne*, il existe une décision du gouvernement en vertu de laquelle si de nouvelles réglementations sont édictées entraînant des coûts pour l'économie, celle-ci doit être déchargée ailleurs dans la même mesure. Les mesures de compensation devraient si possible être présentées dans le délai d'un an par le département responsable de la nouvelle loi. Les directives de l'UE font exception à cette règle, vu qu'elles sont appliquées telles quelles.

Début 2011, le gouvernement britannique a également instauré un mécanisme «one-in, one-out» dans l'accord de coalition. Sa validité se limitait aux réglementations impliquant des coûts directs pour les entreprises. Mais pour ne pas se borner à conserver le volume de l'édifice réglemen-

taire mais bien de le réduire effectivement, ce mécanisme a été accentué en 2013 sous la forme d'un «one-in, two-out». Les réglementations européennes qui doivent être appliquées plus strictement que l'UE ne le demande seront elles aussi compensées ainsi. Le département compétent doit compenser en l'espace d'un an les coûts nés de nouvelles réglementations. A l'aide de la méthode «Equivalent Annual Net Cost to Business», on calcule les coûts des nouvelles réglementations («in») par rapport aux anciennes à abroger («out»). Puis les calculs sont vérifiés par le RIA et par le «Regulatory Policy Committee» (RPC).

Outre la *Grande-Bretagne* et l'*Allemagne*, le *Canada* (depuis 2012) et la *France* (depuis 2013) connaissent aussi la règle du «one-in, one-out». En inscrivant le mécanisme dans une loi fédérale en 2015, le *Canada*, joue un rôle précurseur (Jones 2015). Reste que la disposition n'est pas sévère, puisqu'elle n'est applicable qu'aux directives, ordonnances et décrets et pas aux lois issues du Parlement (Holl 2015). C'est le «Treasury Board Secretary» qui est chargé de surveiller l'application de la disposition.

Comme au *Canada*, la règle du «one-in, one-out» ne s'applique en *France* qu'aux ordonnances, circulaires et décrets. Vu les destinataires, c'est la *France* qui a la réglementation avec l'application la plus large des quatre pays cités. L'effort administratif et les coûts issus des réglementations doivent aussi être maintenus constants par les collectivités locales et les individus. La vérification de l'application du «one-in, one-out» est la tâche du «Secrétariat général du gouvernement» (Holl 2015).

Alors qu'en *France* et en *Allemagne* on n'a pas encore de résultats fondés sur l'expérience de la règle du «one-in, one-out», en *Grande-Bretagne* et au *Canada* on a déjà enregistré des succès en matière de réduction des coûts de réglementation. Selon le Ministère canadien des finances, 19 réglementations ont été supprimées durant les deux premières années, ce qui a soulagé l'économie d'un montant de 21 millions de dollars canadiens (TBS 2015). Un succès est également enregistré en *Grande-Bretagne* où, entre 2011 et 2015, des économies nettes de 2,2 milliards de livres par an ont été réalisées (RPC 2015), mais il est loisible de se demander si la réduction nette communiquée par le RPC va intégralement au bénéfice de l'économie. Car, la réduction des coûts réglementaires ne représente en partie qu'un déplacement des coûts vers les particuliers. Exemple : les modifications du financement des pensions professionnelles (DPW 2011). Ce problème peut être affronté par une définition plus large des coûts soumis au frein à la réglementation. Alors la règle «one-in, one-out» aurait également une influence positive sur l'ensemble de l'économie.

Outre la *Grande-Bretagne* et l'*Allemagne*, le *Canada* et la *France* connaissent aussi la règle du «one-in, one-out».

#### Encadré 11

### La Suisse reste un pays émergent en matière d'e-government

---

*Une administration efficace peut à l'évidence contribuer à réduire les coûts bureaucratiques de l'économie. Il a été question à diverses reprises du rôle de l'e-government et des approches «one-stop-shop». Comme le montre le UN E-Government Survey 2014, la Corée du Sud,*

*l'Australie et Singapour sont précurseurs dans ce domaine. Mais tous les voisins de la Suisse s'avèrent eux aussi meilleurs. Il existe donc un potentiel d'amélioration notable. En Suisse, un des premiers produits d'e-government est le site PME. On a vu ensuite avec Startbiz un guichet électronique permettant d'annoncer en ligne la création d'une entreprise. De telles mesures et d'autres instruments prévus sont censés continuer de faciliter les interactions de l'économie avec les autorités. Un tel «one-stop-shop», en cours de planification pour la Suisse, devrait être disponible pour les entreprises 24 heures sur 24 et 365 jours par an. Reste que ces mesures ne contribuent pas en soi à améliorer la qualité des réglementations ou à réduire la jungle réglementaire, elles parviennent au mieux à atténuer leurs coûts, au moins en partie. Ce qui pourrait même avoir un effet contre-productif sur la densité réglementaire puisque, pour l'Etat, le seuil de blocage de nouvelles réglementations diminue nettement au fil des gains d'efficacité.*

---

Source : Nations Unies (2014)

### **3.4.3 Clauses d'opting-out pour une réglementation ciblée et plus sensée**

Un autre mécanisme pour limiter les réglementations est la clause d'«opting-out». Quand elle existe, les entreprises peuvent, sous certaines conditions, se soustraire entièrement ou partiellement à une réglementation. L'idée est de libérer les petites entreprises, les start-ups ou les sociétés actives sur certains marchés seulement (marché intérieur, p. ex.) d'un investissement administratif superflu. La pression croissante en vue de la reprise de règles étrangères rend le recours à l'«opting-out» encore plus pressant.

Le droit suisse des obligations prévoit lui aussi l'«opting-out», notamment dans l'obligation de révision ordinaire. Si une entreprise ne dépasse pas sur deux années successives un total du bilan de 20 millions de francs, un chiffre d'affaires de 40 millions ou un effectif de 250 salariés, elle peut renoncer à la révision ordinaire (CO, art. 727, al. 1, ch. 2).

Autre exemple concret d'application : la révision en cours de la réglementation du marché financier. La grande majorité des banques, notamment celles qui ont des clients européens, devraient être soumises à la MiFID (Markets in Financial Instruments Directive). Mais les clients suisses et ceux extérieurs à l'UE devraient avoir le choix d'être conseillés selon la MiFID ou le droit suisse. Une telle liberté de choix, parfaitement compatible avec les règles européennes, procurerait aux banques suisses un avantage concurrentiel et de coût lorsqu'elles conseillent des clients extérieurs à l'UE, mais permettrait quand même l'accès aux clients issus de l'UE.

Reste que la clause d'«opting-out» a aussi ses inconvénients. D'un côté, il y a une part d'arbitraire à décider qui peut se soumettre à une telle clause ; de l'autre, des effets de seuil indésirables peuvent en découler.

### **3.4.4 Des objectifs de réduction clairs requièrent de la discipline**

Les méthodes de calcul standardisées évoquées au chapitre 3.3 ont été introduites dans la plupart des pays. Elles seules permettent de fixer des objectifs de réduction.

Aux *Pays-Bas*, dans les années 1992–1994, sur mandat du Ministère de l'économie, des coûts bureaucratiques d'un montant de 6 milliards d'euros ont été identifiés sur la base de recherches dites Quick Scan (NKR 2007). Il fut décidé de réduire ces coûts de 10 % sur la période 1994–1998. Une évaluation de ce programme au terme du premier mandat gouvernemental a montré que l'objectif n'avait pas été atteint. Les coûts bureaucratiques ont baissé de 5,4 % seulement entre 1994 et 1998. Sur quoi le Parlement décida de réduire les coûts bureaucratiques de 15 % supplémentaires durant le mandat gouvernemental suivant (1998–2002).

Dans le cadre de l'inventaire des coûts de réglementation décidé en *Grande-Bretagne* en 2006, 22 000 devoirs d'information de l'économie ont été analysés. Les coûts de l'information ont été estimés à 19,8 milliards de livres, soit 1,6 % du PIB (NKR 2007). Ils devaient être réduits d'un quart d'ici à 2010. L'ensemble des coûts issus de la réglementation ont été estimés à 10–12 % par la «Better Regulation Task Force», ce qui correspond à environ 100 milliards de livres (BRTF 2005). D'avril 2001 à avril 2013, sous le titre de «Red Tape Challenge», une consultation publique fut en outre organisée sur les 21 000 réglementations existantes. L'idée était de recueillir l'opinion des acteurs qui se confrontent tous les jours à la bureaucratie. Les modifications ou suppressions de réglementations mises en place par le «Reducing Regulation Committee» suite au «Red Tape Challenge» sont soumises à une procédure législative simplifiée («fast track»). Dans un discours de janvier 2014 devant la «Federation of Small Businesses», David Cameron expliqua que, suite au «Red Tape Challenge», 3 000 réglementations devaient être adaptées ou supprimées et ainsi 850 millions de livres par an économisés par les entreprises (Cameron 2014).

Créé en *Allemagne* en 2006, le NKR avait entre autres pour objectif d'évaluer rétroactivement tous les fardeaux bureaucratiques nés des obligations d'information et de rapport (coûts bureaucratiques) à l'aide du SCM (évaluation ex-post). Il fut alors estimé que les entreprises allemandes consacraient quelque 49 milliards d'euros annuels à l'accomplissement de ces tâches (NKR 2015a). C'est pourquoi il fut décidé en février 2007 de réduire ce fardeau de 25 % d'ici à fin 2011. Pour contrôler les plans de réduction de 2007, un indice des coûts bureaucratiques à parution mensuelle fut créé en 2012. Il était censé indiquer en toute transparence le niveau actualisé du fardeau. L'objectif de réduction de 25 % ne fut atteint qu'en 2013. La formulation de tels objectifs de réduction quantitatifs est essentielle, comme le montre l'augmentation renouvelée des coûts de réglementation depuis le milieu de 2013, et notamment depuis la formation de la nouvelle coalition CDU-SPD en décembre 2013. L'investissement en temps et en argent annuel («Erfüllungsaufwand») a augmenté de septembre 2013 à septembre 2014 de 9,2 milliards d'euros (NKR 2014) <sup>8</sup>.

En 2006, 22 000 devoirs d'information de l'économie ont été analysés dans le cadre de l'inventaire des coûts de réglementation décidé en Grande-Bretagne.

<sup>8</sup> Cette forte hausse est due pour une bonne part à l'introduction du salaire minimum.

En l'absence d'objectifs de réduction, l'intérêt et les ambitions du gouvernement fédéral à maintenir aussi bas que possible les frais subséquents sont nettement plus faibles. Reste que la tendance indique qu'il y a une disposition à réduire et contrôler la réglementation. En 2013 déjà, une évaluation ex-post systématique après cinq ans pour toutes les nouvelles réglementations induisant des coûts dépassant le milliard d'euros a été décidée (NKR 2014). Il est prévu dans le cadre du programme de travail «Bessere Rechtssetzung 2014» de donner à la population et à l'économie, comme dans le «Red Tape Challenge britannique», la possibilité de s'exprimer sur les réglementations jugées gênantes au jour le jour. Sur la base des réponses, le gouvernement développera ensuite des mesures d'allègement.

En ce qui concerne les mesures visant la qualité des réglementations, l'exemple allemand montre combien les objectifs de réduction clairs et contraignants sont essentiels pour l'administration et le politique. L'amélioration des conditions-cadres réglementaires est une tâche permanente, pas un projet unique. C'est ici que les objectifs de réduction contraignants, à la manière du frein à l'endettement, s'avèrent utiles car ils incitent sans relâche le politique et l'administration à supprimer des réglementations existantes. A la différence de l'AIR et des mesures mentionnées auparavant, qui se réfèrent chaque fois à une réglementation spécifique, les objectifs de réduction de tous les domaines de réglementation sont intégrés à l'analyse. Cela assure une perspective macroscopique des données du problème et contribue à contrecarrer le syndrome de Gulliver.

L'exemple allemand montre combien les objectifs de réduction clairs et contraignants sont essentiels pour l'administration et le politique.

### 3.5\_ La bonne gouvernance, facteur crucial de succès

L'ancrage institutionnel des instances chargées de mettre en œuvre les mesures évoquées est un facteur central de succès de leur efficacité. Il s'agit avant tout d'éviter les conflits d'intérêt, d'empêcher par exemple que, dans la mesure des coûts ou l'application d'une AIR, l'administration ne se contrôle elle-même. C'est la plupart du temps le cas en Suisse, alors que d'autres pays ont fait de notables progrès en la matière ces dernières années.

Aux Pays-Bas, la mise en œuvre de l'analyse ex-ante est la prérogative du ministère compétent. L'organe de contrôle indépendant Actal détermine quelles estimations des répercussions il souhaite. Si Actal choisit un projet de loi pour une analyse plus poussée, il en informe à temps le ministère. Le message contenant les calculs de coût de la réglementation est transmis par le ministère à Actal et ce dernier le contrôle en un maximum de six semaines (moyenne: 4 semaines). Dans son avis sur l'AIR, Actal examine si une alternative comportant moins de coûts de réglementation serait possible et si le calcul des coûts est correct. Dans la plupart des cas, le projet de loi est modifié encore une fois sur les conseils d'Actal. Les indications d'Actal dont il n'a pas été tenu compte et l'analyse de la première proposition sont transmises au Conseil des ministres pour ap-

probation sous forme d'expertise séparée. Actal ne se prononce qu'une seule fois sur un objet. Si le projet de loi arrive au Parlement, Actal publie sur son site Internet son avis sur le message.

Outre le contrôle de l'analyse ex-ante, Actal a aussi pour mission de conseiller le gouvernement et le Parlement sur l'évaluation et l'évolution de l'analyse ex-ante. Il examine dans quelle mesure elle permet une identification cohérente du fardeau réglementaire attendu. Et il contrôle si, au sein de l'administration, les connaissances quant à l'analyse sont suffisantes.

L'éventail des tâches d'Actal a été étendu sans relâche. A l'analyse ex-ante s'est ajoutée en 2004 l'analyse de l'édifice actuel de la législation (analyse ex-post). Actal a également la possibilité de stimuler le débat politique par de nouvelles idées. C'est ainsi qu'Actal a impliqué dans le débat, pour améliorer la législation, des instruments tels que les clauses «sunset» et l'unification des dates d'entrée en vigueur de nouvelles réglementations. En plus, Actal peut user à l'égard des ministères du «name and shame» (dénoncer et blâmer).

Actal est dirigé par un comité de trois personnes extérieures et indépendantes de l'administration et du gouvernement. L'organisme est composé de manière que l'expertise politique, académique et économique y soit représentée équitablement. Le comité de direction compte sur le soutien de treize collaborateurs.

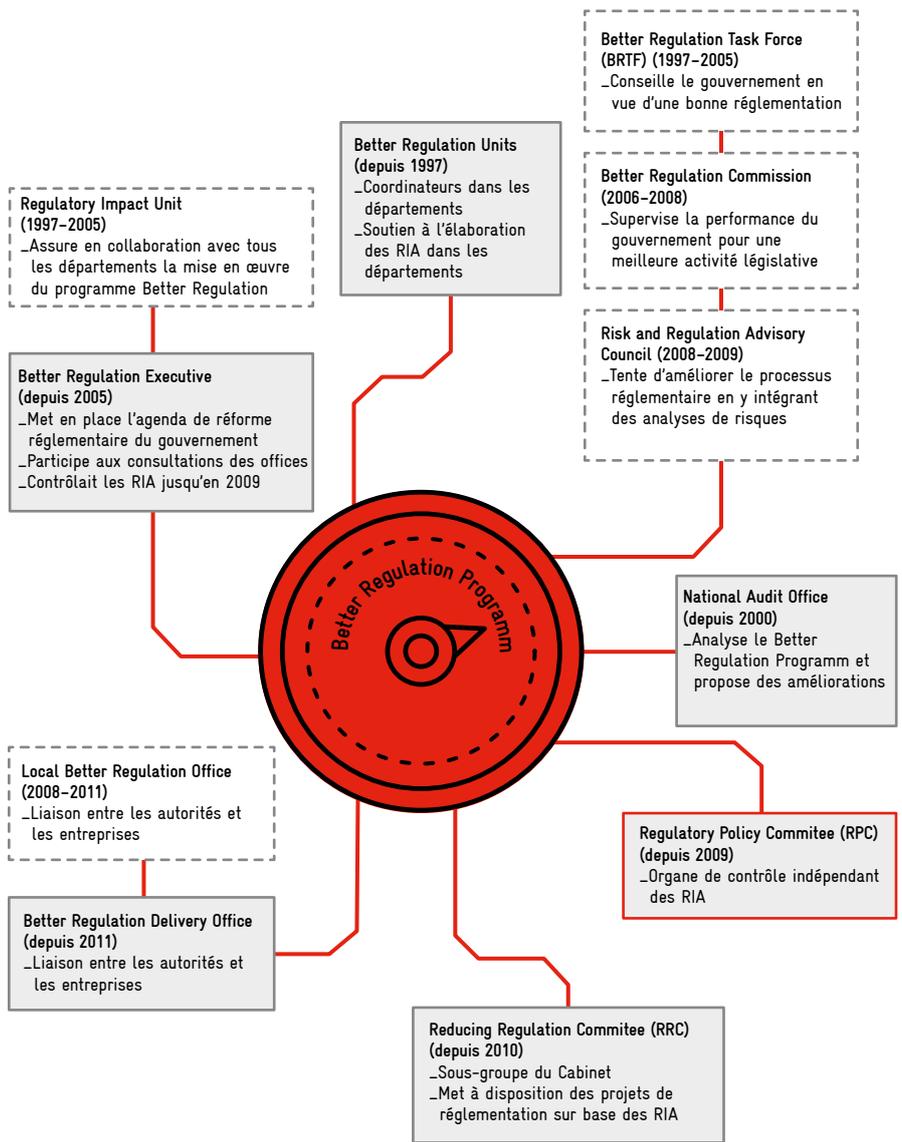
Comme le montre la figure 6, diverses instances ont été créées en Grande-Bretagne pour parvenir au cadre institutionnel actuel de la «Better Regulation», mais nombre d'entre elles ont été supprimées en cours de route. En 1986 déjà, un groupe de travail indépendant a été créé sous le nom de «Deregulation Task Force» (DTF). Au fil des années suivantes, l'accent fut placé plus énergiquement sur la dérégulation que sur l'élaboration d'une législation de qualité. Cela devait changer en 1997 lorsque, sous l'égide du travailliste Tony Blair, la DTF fut restructurée en «Better Regulation Task Force» (BRTF). La BRTF conseillait le gouvernement en matière de réglementation et restait une instance publique indépendante directement rattachée au «Cabinet Office», le département exécutif du gouvernement. Cet organe interdisciplinaire de vingt personnes aidait le gouvernement dans ses efforts pour améliorer la réglementation.

Le fait que le régime travailliste fasse dès 1997 de l'amélioration du cadre réglementaire une de ses principales priorités entraîna une véritable imprégnation de l'administration (voir figure 6) : dans tous les ministères furent créées des «Better Regulation Units», comptant selon le cas jusqu'à huit collaborateurs, pour appuyer les employés des ministères dans la mise sur pied de la RIA (Kirkpatrick et Parker 2007). Puis fut fondée le «Better Regulation Executive» (appelée jusqu'en 2005 «Regulatory Impact Unit»), directement subordonnée au «Cabinet Office», chargé d'élaguer et d'améliorer la législation ainsi que de vérifier la qualité de la RIA (Prognos 2013). Le «National Audit Office» a pour tâche d'analyser par ses études le pro-

En Grande-Bretagne, des «Better Regulation Units» ont été créées de façon décentralisée dans tous les ministères.

Figure 6

Le «Better Regulation» britannique : une structure complexe et décentralisée



RIA signifie «Regulatory Impact Assessment».

Source: propre représentation

cessus pour aboutir à une meilleure législation et de proposer des améliorations. Au début, ces mesures servaient surtout à sensibiliser les milieux concernés. L'étape cruciale fut la création en 2009 du RPC, une instance de contrôle indépendante pour la RIA. Il a été encore renforcé sous le gouvernement de coalition conservateur et libéral-démocrate de David Cameron, en mai 2010. Le RPC et ses huit experts sont financés par le «Department for Business, Innovation and Skills».

Le RPC prend position précocement dans le processus de réglementation, au moment où le ministère compétent décide si une RIA doit être

faite pour un projet de réglementation. Le RPC doit donner son aval à l'envoi d'un projet de loi en «fast track» (sans RIA). Si, selon le RPC, une RIA doit être réalisée, il ne prend position lors de son contrôle que sur la qualité de l'analyse et non sur le contenu de la réglementation. Pour juger d'une RIA, on recourt depuis 2011 à un système de feux de signalisation (RPC 2015) : rouge signifie que la RIA doit être refaite de fond en comble, orange relève qu'une RIA affiche une qualité lacunaire et vert indique que le RPC approuve la qualité de la RIA. Puis les projets de réglementation, munis de la prise de position du RPC, sont transmis au RRC. Cette sous-commission du Cabinet contrôle tous les projets de réglementation et les envoie en délibéré au gouvernement. L'avis du RPC est publié, à l'instar de la RIA. Le processus ainsi décrit doit en principe être approuvé trois fois : avant la consultation, avant la délibération du gouvernement et après son entrée en vigueur (évaluation ex-post).

Lors de la législature 2010–2015, le RPC a testé 1200 projets de réglementation et rédigé plus de 2000 analyses pour la RIA (RPC 2015). En 2013, 77 % de toutes les RIA examinées par le RPC ont été jugées d'une qualité suffisante et même 80 % d'entre elles durant le premier semestre 2014 (RPC 2014). Reste que les avis du RPC semblent n'avoir qu'un poids réduit au sein de l'administration et du gouvernement. Une étude (IFF Research 2014) montre que les trois quarts des RIA annoncées «orange» sont arrivées sans modification en délibéré au gouvernement.

L'exemple britannique met en évidence qu'il faut beaucoup de temps pour ancrer des structures institutionnelles dans l'administration et les milieux politiques. Les structures incitatives doivent donc être améliorées de manière que les acteurs impliqués aient un intérêt évident à une réglementation plus réduite et plus conforme au marché.

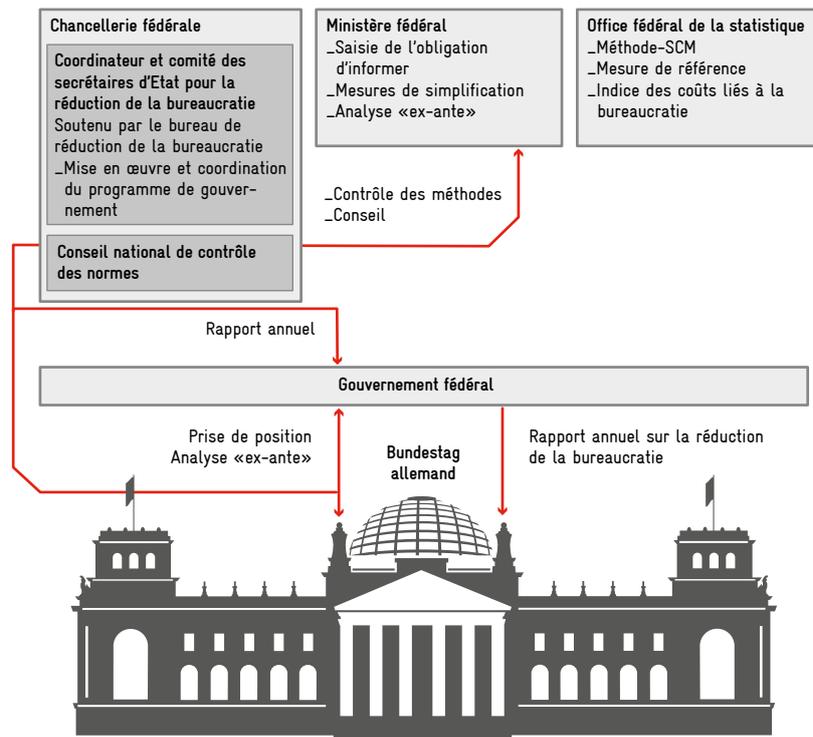
A la différence du système décentralisé britannique, en *Allemagne* c'est une unité centrale qui a été chargée de lutter contre la densité réglementaire. La compétence en revient à la Chancellerie fédérale (voir figure 7). Mais tous les départements de la Chancellerie y sont impliqués de manière pluridisciplinaire, grâce à l'existence du «Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau» représenté dans tous les départements. Ce comité rattaché à la Chancellerie décide de la mise en œuvre et de la coordination du programme de gouvernement et fixe l'objectif quantitatif d'élagage bureaucratique. Il est appuyé par dix collaborateurs de l'instance «Bürokratieabbau». La mise en œuvre concrète de l'élagage bureaucratique intervient dans chacun des ministères, qui sont contraints de répertorier les obligations d'information nées des réglementations, de formuler des mesures de simplification et de réaliser une évaluation des répercussions d'une loi (analyse ex-ante) pour chaque nouveau projet. Créé en 2006, indépendant, le NKR contrôle les évaluations de répercussions. Son implication dans le processus législatif ressemble beaucoup au modèle néerlandais. Le NKR est composé de dix membres bénévoles, nommés par le président et secondé par un secrétariat de quinze personnes.

En Allemagne, c'est une unité centrale qui a été chargée de lutter contre la densité réglementaire.

La figure 7 met également en évidence que des structures hypertrophiées et compliquées ne sont pas nécessaires et que la simplicité de l'organisation institutionnelle est essentielle. L'allégement bureaucratique ne devrait si possible pas entraîner une bureaucratie supplémentaire au sein de l'administration.

Figure 7

Acteurs institutionnels de la réduction de la bureaucratie en Allemagne



Source: d'après Jantz et Veit (2009)

Le changement de gouvernement en 2013 vers une grande coalition CDU-SPD a montré combien une instance de contrôle indépendante était importante. Dans son rapport annuel, celle-ci écrit (NKR 2014, p. 5) : «Avec le recul, le premier semestre 2014 fut à ce jour le plus grand défi pour le travail du NKR car, à l'occasion de projets de loi importants, les règles fixées en vue de la transparence des coût induits n'ont pas toujours été respectées.» Mais l'intervention du NKR a permis, à chaque fois, que la transparence existe au moins jusqu'au débat parlementaire.

En Suisse, le concept institutionnel d'AIR est en bonne partie la cause de son modeste degré d'efficacité. C'est le cas notamment des AIR simples qui sont réalisées en majorité par les départements compétents eux-mêmes. En mars 2013, le SECO a publié un manuel de 20 pages (SECO 2013a) et une check-list (SECO 2013b) sur la manière de réaliser une AIR, puis en février 2014 des explications détaillées quant au manuel (SECO 2014a). Une quantité d'informations sont donc disponibles à ce propos. Mais le

problème est que les départements ont souvent leur intérêt propre à la réglementation et ne peuvent du coup réaliser une AIR objective. Pour les AIR approfondies, la compétence appartient en principe en commun au SECO et au département concerné. Par ailleurs, les AIR approfondies sont beaucoup plus souvent réalisées par des experts extérieurs à l'administration. Ce n'est pas encore la garantie d'une indépendance totale mais, du fait d'une structure de gouvernance améliorée pour les AIR approfondies, le résultat est souvent meilleur. Une étude d'Allio (2011) confirme que la disponibilité de ressources et la transparence sont notablement meilleures pour les AIR approfondies. Exemples: l'AIR de la loi sur les épidémies (BASS 2009), de la révision de la loi sur le contrat d'assurance (BASS 2010), du dossier électronique du patient (Empirica et Ecoplan 2013) et de la loi sur les denrées alimentaires (BASS 2015a). Ces AIR font état d'une analyse et d'un jugement plus équilibrés que celles qui ont été simplement réalisées au sein d'un département.

Allio (2011) mentionne un gros inconvénient dans la réalisation de l'AIR approfondie: la synchronisation de l'AIR et le processus de décision ne sont pas bons et la contribution à l'optimisation d'un projet varie fortement. Les AIR approfondies sont certes publiées (voir tableau 2A), mais beaucoup trop tard pour avoir encore une influence significative, comme le met en évidence la figure 8. Du coup, l'influence de l'AIR approfondie sur le contenu du projet de réglementation reste faible. Toutefois, Allio (2011) mentionne également un effet positif du processus de réglementation: par la mise en œuvre de l'AIR, il s'avèrerait plus systématique, plus transparent, plus ouvert. Pour les projets suivis seulement d'une AIR simple – et c'est la grande majorité – l'effet des analyses mentionné ci-dessus est en général encore nettement plus faible.

#### Encadré 12

#### **Le Forum PME: modèle de voix indépendante dans le processus législatif**

---

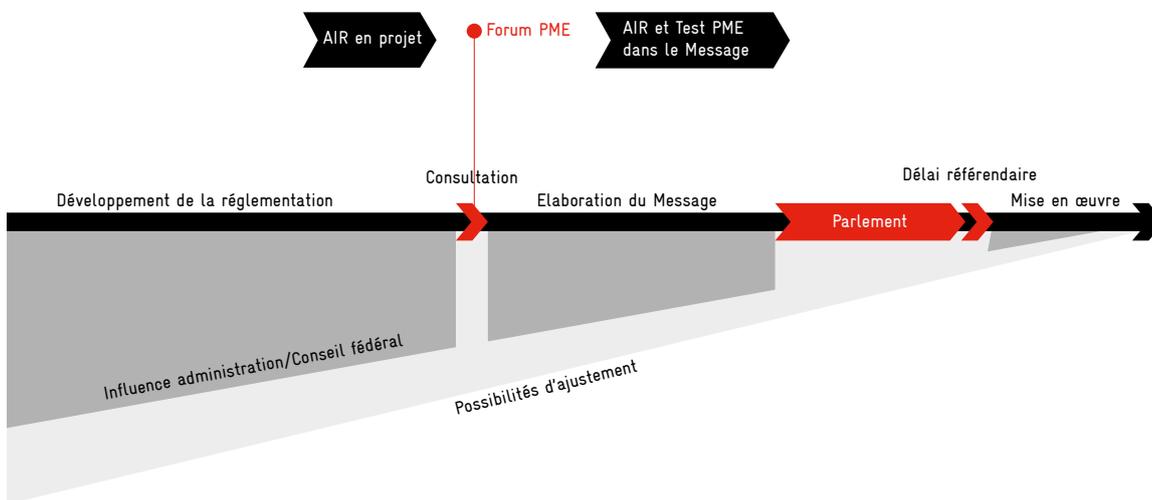
*Le Forum PME créé en 1998 est une mesure qui va dans le sens d'une institution indépendante dans le processus de réglementation (voir figure 8). Cette commission extraparlamentaire est composée surtout de représentants de l'économie (dont des start-ups), mais on y trouve aussi des délégués de chacun des dicastères cantonaux de l'économie et de la direction du SECO. Dans le cadre de la loi sur les procédures de consultation ordinaires et des projets d'ordonnance, le Forum PME vérifie leur fardeau administratif, en particulier pour les PME. Il propose des simplifications et, le cas échéant, des mesures alternatives. Entre 2012 et 2015, le Forum PME a pris position sur 29 projets de loi et délivré 210 recommandations. Mais l'influence de cette instance semble tendanciellement s'être détériorée au fil des ans. Une analyse mise sur pied sur mandat du SECO sur l'influence des propositions du Forum PME, indique pour la période 2012–2015 un taux de succès moyen de 60%. La proportion était encore de 68% pour la période 2008–2011. Le SECO explique ce recul par le fait que, désormais, le Forum PME prend aussi position sur les AIR et que ses recommandations n'ont, dans bien des cas, pas été prises en compte (Conseil fédéral 2015a).*

---

Figure 8

## Le processus législatif en son état actuel

Une AIR (analyse d'impact de la réglementation) doit être réalisée avant la phase de consultation. Pendant la procédure de consultation, le Forum PME – entre autres – prend position sur le texte soumis et évalue la charge administrative que celui-ci représente. Dans le Message, l'AIR doit être étendue et, selon ses conclusions, un test PME doit être fait. La figure décrit le cas idéal en l'état actuel; dans la pratique, une AIR n'est généralement fournie qu'au stade du Message.



Source: propre représentation

## 4\_ Un programme sur trois axes pour une meilleure réglementation

Il a été montré au chapitre 3 que d'autres pays confrontés aux mêmes défis que la Suisse cherchent activement des solutions appropriées pour défricher la jungle administrative. Des approches et mécanismes alternatifs sont testés et des modifications institutionnelles adoptées, mais les tentatives de solution choisies n'aboutissent pas toujours aux résultats souhaités. Reste que, dans la jungle des mesures, on peut identifier des éléments plus prometteurs que d'autres. Finalement, seul un paquet de mesures équilibré et en harmonie avec les réalités nationales parvient au résultat souhaité. Il devrait comporter des éléments d'amélioration de la qualité des nouvelles réglementations ainsi que des éléments en matière de gouvernance du processus de réglementation et faire la part belle au principe de subsidiarité. Si l'ensemble de cette approche réussit, l'investissement s'avèrera rentable. La Suisse pourrait ainsi améliorer notablement sa compétitivité internationale.

Enfin, pour combattre la jungle réglementaire, la volonté politique est déterminante. En son absence, pas de mesures efficaces: elles ne seront pas suivies de la rigueur indispensable ou seront contournées par des manœuvres politiques. Les expériences étrangères le soulignent claire-

Seul un paquet de mesures équilibré et en harmonie avec les réalités nationales parvient au résultat souhaité.

ment : une des raisons décisives présidant à l'introduction du programme de réformes aux *Pays-Bas* a été la disposition de tous les grands partis à réduire les coûts des réglementations. Dans un système multipartite comme en *Suisse*, cela signifie qu'un consensus politique doit être trouvé. Pour l'atteindre, un large dialogue entre le politique et l'opinion publique s'impose ; un dialogue qui ne se limite pas aux seuls coûts bureaucratiques pour l'économie ou les PME, mais qui dénonce les effets bien plus vastes d'un excès de mauvaises réglementations pour l'innovation, la croissance, le marché du travail et les consommateurs. Les individus doivent comprendre qu'ils sont eux-mêmes – et pas l'économie seulement – les victimes de la surréglementation ; qu'ils paient pour les réglementations par une liberté de choix limitée, des prix bien plus élevés, des revenus plus faibles et un emploi moins sûr.

Une autre leçon à tirer de l'étranger est que le dialogue politique évoqué doit se fonder sur des faits aussi concrets que possible. Il faut une base solide pour qu'un débat démocratique rationnel et structuré s'avère possible. C'est alors seulement que l'on peut comparer des options alternatives ou même renoncer à des projets de régulation en raison de coûts économiques trop élevés. La *Suisse* est loin de posséder une telle base de données. Il n'existe ni une méthode acceptée de calcul des coûts de réglementation, ni des chiffres fiables sur les effets économiques de la jungle réglementaire.

Les expériences étrangères montrent également que la disposition au consensus des acteurs politiques est plus élevée en des temps difficiles qu'en période d'essor économique. On ne s'étonnera donc pas que le débat sur les moyens de lutte contre la jungle réglementaire en Suisse ait gagné en intensité ces derniers mois. Les interventions des partis bourgeois indiquent que la sensibilité à la question a nettement augmenté. Un programme de lutte contre le déferlement réglementaire sur trois axes, concrétisé dans les pages suivantes, est résumé dans le [tableau 6](#). Il n'aborde pas le problème de manière radicale, à la racine, mais de façon plus institutionnelle, car il se fonde sur les expériences étrangères qui ont conduit au succès à l'aide d'une telle approche et parce que ces approches institutionnelles correspondent mieux à la diversité des réglementations.

En Suisse il n'existe ni une méthode acceptée de calcul des coûts de réglementation, ni des chiffres fiables sur les effets économiques de la jungle réglementaire.

#### 4.1\_ Axe 1: subsidiarité et souveraineté en cas de réglementations internationales

La trop fréquente reprise telle quelle des réglementations internationales dans le droit national, sans exploiter la marge de manœuvre existante, est une des causes principales – comme le montre le [chapitre 2.1](#) – de la densification de la jungle réglementaire. En outre, l'accélération du processus de réglementation sous la pression étrangère a contribué à une détérioration substantielle de la qualité des réglementations. Les tendances réglementaires dans d'autres pays et régions, en particulier aux *Etats-Unis* et au sein de l'*UE*, se répercutent toujours plus souvent et plus rapidement

sur la *Suisse*. C'est pourquoi une détection précoce systématique est essentielle. Cette détection précoce doit être institutionnalisée et structurée en y impliquant des acteurs des divers marchés. C'est le seul moyen de développer pour la *Suisse*, en temps voulu, des stratégies fondées. Les mesures suivantes pourraient s'avérer utiles.

### **Prise en compte active des intérêts suisses au sein des instances étrangères**

La *Suisse* est membre d'une quantité d'organisations internationales qui ont une influence déterminante sur les réglementations internationales : l'OCDE, le Conseil de stabilité financière (FSB), le Groupe d'action financière (GAFI), le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS), l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) ou encore le Bureau international des normes comptables (IASB), pour ne citer que quelques exemples dans le monde de la finance. Or les intérêts économiques de la *Suisse* ne sont souvent défendus que timidement – ou pas du tout. Il faut donc que la Suisse soit présente de manière plus active dans ces instances internationales. Au sein de certains organismes, par exemple l'OCDE, il y aurait moyen de bloquer des tendances indésirables en exerçant un droit de veto. La Suisse ne se trouvera que rarement seule dans ses efforts en faveur d'une réglementation meilleure et moins omniprésente, mais elle doit se trouver les alliés de circonstance. Avec la création d'une instance de contrôle indépendante (voir chapitre 4.2), la *Suisse* pourrait également s'affilier à une association internationale comme RegWatchEurope pour combattre la réglementation.

**Il faut que la Suisse soit présente de manière plus active dans les instances internationales.**

### **Axer le positionnement international sur la subsidiarité et la concurrence**

L'harmonisation et la synchronisation des réglementations au niveau international génèrent souvent des cartels réglementaires et de la surréglementation. Elles limitent ainsi la marge de manœuvre et les atouts des petits Etats autonomes. Les réglementations internationales n'ont du sens que lorsque leurs effets externes sont clairement identifiables et que ceux-ci peuvent être abordés plus efficacement par une réglementation globale. En l'absence d'effets externes, il convient de s'en tenir au principe de subsidiarité, de sorte que l'autodétermination et la responsabilité des pays prévalent.

De manière générale, il faut préférer la concurrence internationale entre régulateurs à une harmonisation, car la première entraîne plus souvent une bonne réglementation qu'une harmonisation décidée d'en haut. On argue souvent que la concurrence réglementaire entraînerait une «race to the bottom», soit une réglementation minimaliste et peu efficace. Cette crainte est injustifiée car, pour les acteurs du marché, il n'y a pas que les coûts des réglementations qui comptent, mais aussi leur utilité. Pour l'économie, ce n'est pas le site d'implantation aux réglementations

## Programme sur trois axes pour l'amélioration des nouvelles réglementations et l'élimination des anciennes

Axe 1: Subsidiarité et souveraineté en cas de réglementations internationales	Efficacité potentielle	Opportunités (✓) et risques (X)
Prise en compte active des intérêts économiques suisses au sein des instances étrangères	+	X Toujours moins de partenaires possibles pour des coalitions
Axe Le positionnement international sur la subsidiarité et la concurrence	+	✓ Tendence internationale à davantage de subsidiarité et de concurrence
Implication impérative du Parlement en temps voulu dans la fixation des positions internationales	++	✓ L'excès de poids du Conseil fédéral et de l'administration dans les négociations internationales est relativisé
Equivalence oui, «Swiss finish» et excès de zèle non	++	✓ Sans avantage concret pour le marché, pas de réglementations plus strictes X Il n'y a pas de droit à l'équivalence
Axe 2: Structures de gouvernance claires dans le processus réglementaire		
Introduction d'un contrôle de qualité en phase précoce	++	✓ Représentation concrète d'approches de solution alternatives ✓ Les réglementations mauvaises et inutiles sont identifiées à temps ✓ Transparence pour tous les groupes concernés
Ciblage et standardisation des AIR, concentration sur les répercussions économiques	++	✓ Synchronisation avec le processus législatif ✓ L'AIR gagne en pertinence ✓ Transparence pour tous les groupes concernés
Instance de contrôle de qualité avec un mandat clair	++	✓ La qualité du quality-check et de l'AIR augmente substantiellement ✓ Améliore le processus législatif et réduit l'influence de l'administration X Pas de caractère contraignant X Risque de voir enfler la bureaucratie
Assurer l'indépendance de l'instance de contrôle face à l'influence de l'administration	+++	✓ Jugement indépendant de la mesure des coûts et de l'AIR
Axe 3: Introduire des freins contraignants à la réglementation		
«One-in, one-out», frein à la réglementation efficace au sein des secteurs	++	✓ Gèle les coûts de réglementation au niveau actuel ✓ L'instance réglementaire mise à contribution X Ne s'applique qu'à des secteurs X Difficulté de trouver les «out» adéquats
Imposer des clauses «sunset»	++	✓ Evaluation obligatoire à l'échéance ✓ Réglementation temporaire pour problèmes limités dans le temps X Application au cas par cas X Insécurité juridique
Recours accru aux clauses d'«opting-out»	++	✓ Plus grande efficacité de la réglementation X Approprié uniquement aux start-ups, aux PME et aux idées commerciales innovantes
«Zero-based regulation»: retour à la case départ	++	✓ Contrôle systématique de domaines de réglementation entiers ✓ Réponse possible à la numérisation X Pas de mesures expérimentales
Solution durable: des freins à la réglementation pour toute l'économie	+++	✓ Perspective macro, prise en compte du syndrome de Gulliver ✓ Confrontation constante avec les réglementations X L'introduction d'une mesure génératrice et systématique des coûts prend du temps

Source: propre représentation

les plus réduites qui est le plus attractif. Ce qui importe, c'est le rapport coûts/bénéfice des réglementations (Baltensperger et Behrends 1994). Du coup, un «concours d'idées» international contribuerait à ce que la jungle réglementaire soit plus efficacement combattue globalement et dans chaque pays, tandis que, simultanément, le rapport coûts/bénéfice des réglementations restantes s'améliorerait nettement.

Plusieurs éléments indiquent hélas que les représentants suisses dans les instances internationales, politiques et techniques, ne prennent que rarement parti pour plus de concurrence et moins d'harmonisation (Naef 2015). Aussi la *Suisse* devrait-elle à nouveau aligner plus souvent sa stratégie sur des principes libéraux éprouvés. En font partie la subsidiarité et la promotion de la concurrence, y compris entre régulateurs. La clause de subsidiarité récemment introduite au sein de l'*UE* (European Council 2016) devrait être un encouragement pour la *Suisse*. Elle permet aux petits pays de l'*UE* de défendre ensemble leurs intérêts contre les grands pays. Des projets de réglementation devraient ainsi être arrêtés ou au moins revus lorsque la majorité des parlementaires (55 % dans la proposition de l'*UE*) s'oppose à cette réglementation dans les pays concernés.

### **Implication impérative du Parlement en temps voulu dans la fixation des positions internationales**

Conformément à l'article 152 de la Loi sur le Parlement (RS 171.10), le Conseil fédéral doit obligatoirement consulter les commissions compétentes des deux Chambres sur «les projets importants» de politique étrangère avant de fixer les mandats des négociateurs. Mais ces dernières années, à en croire Naef (2015), le Conseil fédéral a plutôt informé les commissions a posteriori et exploité ainsi à l'excès sa marge de manœuvre. D'un point de vue légal, c'est problématique et donne à l'exécutif un poids prépondérant, politiquement non légitime.

### **Equivalence oui, «Swiss finish» et excès de zèle non**

Il faudrait impérativement renoncer à la reprise presque automatique du droit étranger souvent pratiquée ces dernières années. Ni le Parlement ni le gouvernement ne doivent se laisser mettre sous pression par des menaces étrangères ou, pire, invoquer une pression étrangère pour concrétiser ses propres projets. Ils doivent se donner le temps nécessaire à un examen soigneux des réglementations étrangères et, plus encore, faire prévaloir la reconnaissance par des instances étrangères de l'équivalence de leurs propres réglementations, au lieu de les reprendre presque par réflexe. Il convient de trouver le bon équilibre entre conformité avec les réglementations internationales importantes pour l'accès au marché et attrait de la place suisse.

Deux critères doivent être prioritaires pour jauger les réglementations étrangères. Premièrement, la nouvelle réglementation est-elle compatible avec la tradition et la structure suisses en matière de réglementation?

Deuxièmement, la reprise du droit étranger procure-t-elle à la Suisse, soit à ses entreprises, ses consommateurs et ses salariés, un potentiel de marché substantiel et durable? Ces deux points doivent être analysés par chaque AIR lors de la reprise d'une réglementation étrangère, puis approuvés par l'instance de contrôle indépendante.

Dans certains cas, l'administration a présenté des projets de loi (voir chapitres 2 et 3) qui allaient très au-delà de ce qui était demandé à l'étranger ou par des organismes internationaux. Il a été affirmé que cette manière de prendre les devants serait récompensée par un meilleur accès au marché. A ce jour, on n'a pas d'indice que ce comportement de premier de classe se soit avéré rentable. Au contraire, l'accès illimité tant espéré aux marchés étrangers reste contrarié par les législations nationales, surtout dans le domaine des services (Bischofberger et Buomberger 2015). Pour éviter le «Swiss finish», il s'agit d'aborder séparément dans l'AIR la mise en œuvre de la réglementation internationale et les écarts doivent être justifiés. Pour les réglementations issues d'accords internationaux, l'instance de contrôle indépendante doit veiller à empêcher tout «Swiss finish».

#### 4.2\_ Axe 2: structures de gouvernance claires dans le processus réglementaire

Les expériences étrangères montrent qu'un processus de réglementation bien structuré et transparent, où les critères de bonne réglementation (contrôle de qualité) et les considérations de coûts/bénéfice (AIR) sont contrôlés par une instance indépendante aussi précocement que possible, aident à empêcher des réglementations inutiles et coûteuses. Cela permet d'assurer une meilleure qualité des réglementations nouvelles. En Suisse, l'influence disproportionnée de l'administration dans le processus de réglementation pourra ainsi être limitée. L'organe de contrôle indépendant peut réduire le conflit d'intérêts entre l'intérêt public et celui de l'administration. Enfin, un tel ancrage des mesures demandées confère plus de poids à l'amélioration de la réglementation et permet aux parties impliquées (politiciens, instance de contrôle, administration) de mettre en œuvre les mesures.

Les expériences étrangères montrent qu'un processus de réglementation bien structuré et transparent aide à empêcher des réglementations inutiles et coûteuses.

##### Introduction d'un contrôle de qualité en phase précoce

Le chapitre 3.5 montre que le point faible du processus de réglementation suisse tient au fait que l'administration met en œuvre le projet de réglementation déclenché par le Parlement dans une phase précoce, décisive, de façon autonome, sans contrôle externe ni expertise en matière de projet de loi. Avec l'AIR, un outil de contrôle et d'amélioration de la qualité a certes été confié à l'administration, mais les résultats de l'analyse sont, d'une part, élaborés par l'administration elle-même ou sous sa direction et reflètent ainsi le jugement de valeur subjectif de l'administration; d'autre part, les AIR ne sont toujours publiées qu'à la fin du processus de réglementation. Par conséquent, elles constituent plutôt une justification

de la nouvelle réglementation qu'un contrôle de ses effets économiques et leur influence sur la législation reste faible.

Dans la première phase, les meilleures opportunités d'améliorer la qualité et d'empêcher une réglementation très coûteuse résident dans la conception des projets de loi. L'implication d'experts, des milieux concernés et des niveaux subordonnés (cantons, communes) peut contribuer dans cette première phase à rendre une règle plus efficace ou à trouver une autre solution sans réglementation supplémentaire. Et les coûts bureaucratiques inutiles peuvent ainsi être mieux évités. Un premier contrôle de qualité analogue au britannique devrait donc intervenir précocement dans le processus (voir figure 9). Dans cette phase, les conditions qualitatives résumées dans le tableau 7 demeurent prioritaires, en l'absence de quantification des coûts et de l'utilité.

**Tableau 7**

**Contenu d'un contrôle de qualité au début d'un processus de réglementation**

<i>Conditions d'une nouvelle réglementation</i>	<i>Questions à résoudre</i>
Objectif clair	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La défaillance du marché à corriger est-elle clairement identifiée et décrite avec précision?</li> <li>- Les objectifs censés être atteints par la réglementation sont-ils suffisamment définis?</li> </ul>
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Y a-t-il une relation claire entre la réglementation proposée et l'objectif visé?</li> </ul>
Efficience	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les réglementations proposées sont-elles clairement intelligibles, transparentes, vérifiables et avantageuses?</li> <li>- Des solutions alternatives conformes au marché ont-elles été testées?</li> </ul>
Pas de déplacement de la responsabilité de la gestion des entreprises au régulateur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avec la réglementation proposée, la responsabilité de la gestion du risque et du capital est-elle déplacée de l'entreprise sur le régulateur?</li> </ul>
Création d'incitations à l'autorégulation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des incitations à l'autorégulation sont-elles créées par la réglementation existante ou proposée?</li> </ul>
Pas d'exclusion de la concurrence réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avec la réglementation existante ou nouvelle, y a-t-il encore assez de marge de manœuvre pour la concurrence réglementaire?</li> </ul>

Source : Buomberger (2014)

**Ciblage et standardisation des AIR, concentration sur les répercussions économiques**

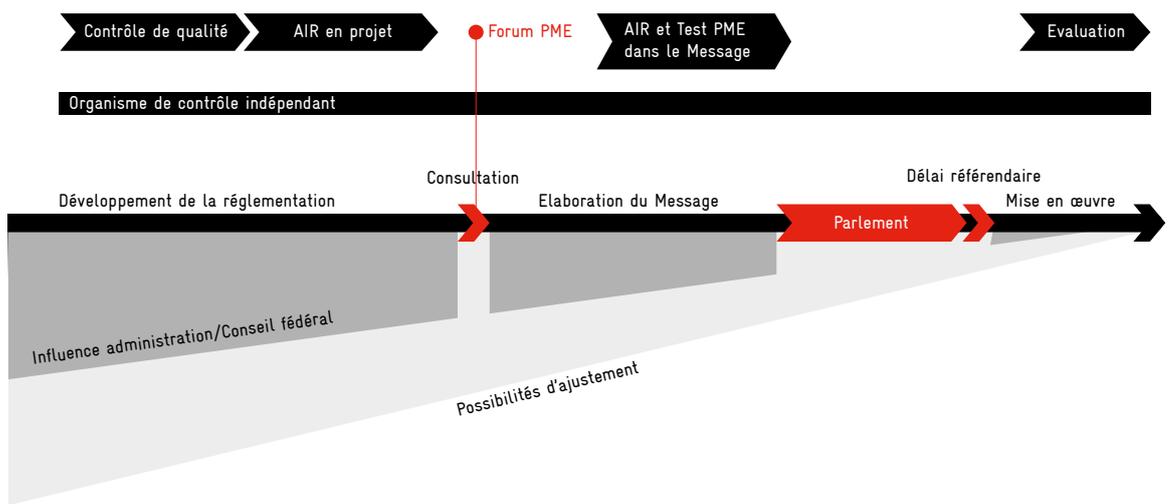
A l'avenir, les AIR devraient aussi démarrer dans cette phase précoce de la législation et se dérouler en parallèle avec le processus législatif (voir figure 9). Elles devraient s'adapter de manière dynamique à l'état de la législation et déjà figurer dans les documents accompagnant les procédures de consultation. Par principe, pour chaque adaptation de loi, une AIR systématique doit être entreprise. Mais une AIR s'avère également nécessaire lorsque des modifications réglementaires entraînent des principes juridiques qui ont des répercussions économiques considérables.

Les activités régulatrices des instances de régulation indépendantes devraient elles aussi être soumises à une AIR (et à un contrôle de qualité) selon les mêmes principes. Pour ses interventions, la Finma se sert par

exemple toujours de ses fameuses circulaires. D'un point de vue formel, elles ne constituent qu'une interprétation des bases légales et se soustraient ainsi aux contrôles, tout en faisant état d'un caractère normatif (Groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers 2014).

**Figure 9**  
**Intégration des mesures proposées au processus législatif**

*Il faut introduire un contrôle de qualité le plus tôt possible dans le processus législatif. Ce «quality-check» doit informer sur les objectifs, l'efficacité, l'efficience et la structure incitative de la nouvelle réglementation. De plus, l'AIR doit accompagner le processus législatif dans son ensemble. Le contrôle de qualité et l'AIR doivent être approuvés par un organisme de supervision indépendant; ces documents doivent être rendus publics, tout comme le rapport de contrôle.*



Source : propre représentation

En même temps, avec l'extension des textes normatifs analysés, la cible de l'AIR devrait être plus clairement axée sur l'économie. L'AIR devrait se concentrer sur les marchés, les facteurs de production, l'infrastructure, la croissance, l'emploi, les consommateurs, la concurrence et la place suisse. Et elle devrait chiffrer les coûts de réglementation directs et indirects générés par ces répercussions selon le check-up évoqué au chapitre 3.3.1. En revanche, il est fort douteux que les effets sur la société (égalité entre sexes, culture, solidarité entre générations) et l'environnement (biodiversité, ressources renouvelables, charge polluante) puissent être analysés à l'aide d'une AIR. Car alors l'AIR devrait cibler des objectifs différenciés, éventuellement contradictoires. Cela entraîne toutefois de l'arbitraire dans les résultats, car ils dépendraient fortement de la pondération des diverses cibles par l'auteur.

En plus, la quantification et la monétarisation du bénéfice représente un grand défi car, souvent, il n'existe pas de prix de marché pour évaluer ce bénéfice. Exemples : la santé, la sécurité, la protection de l'environnement et de la santé. Du coup, une démarche pragmatique serait de renoncer dans l'AIR à la monétarisation du bénéfice. Il serait dès lors vu comme

acquis et on se concentrerait seulement sur le calcul des coûts. Ce serait certes une notable simplification de l'analyse, mais elle permettrait quand même un débat structuré sur les multiples éléments d'un projet de réglementation et une comparaison rationnelle des options réglementaires alternatives.

### Une instance de contrôle de qualité avec un mandat clair

Seule une instance indépendante de l'administration peut surveiller efficacement le processus de réglementation, veiller à l'objectivation et à la rationalité du débat, fournir au processus politique des bases de décision objectives. Pour ce faire, une transparence absolue et un contrôle de réussite rigoureux sont indispensables. Les exemples de l'étranger (voir chapitres 3.3.2 et 3.5) montrent qu'une instance de contrôle indépendante garantit que la cible est une bonne législation, même quand les conditions politiques changent (*Allemagne*), que les compétences se renforcent au sein de l'administration pour assurer une AIR (*Pays-Bas*) et atteignent donc une qualité plus élevée (*Grande-Bretagne*). On évite ainsi des réglementations inutiles – pas toujours mais souvent – et on économise des coûts. Sur la base de ces expériences, la *Suisse* devrait mettre en place à son tour une instance de contrôle indépendante. Une telle institution a besoin d'un cahier des charges bien défini, tel que brossé dans le tableau 8.

Seule une instance indépendante de l'administration peut surveiller efficacement le processus de réglementation.

Tableau 8

#### Proposition de cahier des charges d'une instance de contrôle indépendante en Suisse

Possibilité de déclenchement des analyses ex-ante suivantes:
– Contrôle de qualité dès le début du processus de réglementation
– AIR sur le rapport de procédure de consultation et sur le message
– AIR approfondie fondée sur des critères tels que l'importance économique du projet (par expérience, il y en a 4 à 5 par an)
Jugement qualitatif des contrôles de qualité présentés et de l'AIR avant la procédure de consultation et le débat parlementaire par un système de feux de signalisation
Publication du contrôle de qualité, de l'AIR et de la prise de position à ce propos
Vérification du calcul des coûts lors du contrôle de qualité, de l'AIR et de la fixation des «in» et des «out»
Coordination des évaluations ex-post des réglementations, p. ex. en cas de clauses «sunset»
Contrôle du respect des freins à la réglementation mis en œuvre, tels que les règles «one-in, one-out» ou le frein à la réglementation macroéconomique

Source : propre représentation

Les membres d'une telle instance indépendante devraient être des personnalités reconnues de la politique et de l'économie, qui possèdent une expérience prouvée dans la législation et peuvent assumer une posture indépendante. En *Grande-Bretagne*, par exemple, tous les membres du RPC doivent publier leurs liens d'intérêt<sup>9</sup>. La désignation des membres

<sup>9</sup> Cf. à ce sujet le «Members Register of Interests 2015». Disponible à l'adresse [www.gov.uk/government/publications/regulatory-policy-committee-members-register-of-interests-2014/members-register-of-interests-2015](http://www.gov.uk/government/publications/regulatory-policy-committee-members-register-of-interests-2014/members-register-of-interests-2015)

de cette instance serait l'apanage de l'ensemble du Conseil fédéral. Comme dans beaucoup d'organismes importants, le danger existe que le choix des membres devienne une affaire politisée.

L'instance de contrôle indépendante n'a pas de prérogatives judiciaires et ne s'exprime pas sur le contenu des divers projets de réglementation. En ce sens, elle ne constitue pas un pouvoir politique de plus mais une instance technique. De par ses avis indépendants, sa tâche consiste à contribuer à la qualité de l'AIR et à procurer au politique et au public une base d'information aussi complète que possible. Le gouvernement et le Parlement ne sont pas pour autant privés d'une parcelle de pouvoir, en revanche la qualité de la décision politique peut en être améliorée.

En *Suisse*, où les modifications légales jugées indésirables peuvent être combattues par référendum, une telle information est d'un grand intérêt: de tels instruments de démocratie directe font que les informations de haute qualité quant à de nouvelles réglementations sont intégrées de manière très efficace au processus politique.

### **Assurer l'indépendance de l'instance de contrôle face à l'influence de l'administration**

Une enquête de la Banque mondiale (2007) situe un des facteurs de succès du modèle néerlandais dans le fait que l'instance de contrôle (instance de coordination pour la réduction de la réglementation) a été rattachée au Ministère des finances. En raison d'une pression constante pour économiser et des objectifs budgétaires de ce ministère, il montre souvent beaucoup plus d'ouverture envers un élagage des réglementations que d'autres ministères. La position forte d'un ministre des Finances peut également contribuer à créer des majorités au sein du gouvernement.

Sinon, en *Suisse*, la Chancellerie fédérale pourrait constituer, sur le modèle allemand, le département compétent pour l'instance indépendante, puisqu'elle n'émet pas de réglementations. On pourrait aussi imaginer un accolage au Contrôle fédéral des finances, la création d'une commission extraparlamentaire à l'image du Forum PME ou un rattachement au Parlement à l'instar de la Commission de gestion. Dans tous les cas, l'exécutif ne devrait avoir aucun pouvoir d'injonction à l'endroit d'une telle instance de contrôle mais seulement le droit de nommer ses membres.

### **Ne pas combattre la bureaucratie par plus de bureaucratie**

Une instance de contrôle indépendante ne doit pas devenir un monstre bureaucratique pour fonctionner. Elle doit être petite, travailler efficacement et pouvoir justifier son travail face au public. L'effectif de personnel des instances de contrôle étrangères donnent un ordre de grandeur de telles institutions: le NKR (*Allemagne*) et le Regelrådet (*Suède*) comptent chacun huit membres, l'Actal (*Pays-Bas*) trois. Toutes ces instances s'appuient sur des secrétariats qui comptent chacun une dizaine de collaborateurs. Par comparaison, en *Suisse*, un maximum de trois collaborateurs

du SECO sert au soutien de l'élaboration et du contrôle des résultats des AIR. Deux à trois autres personnes se consacrent aux tâches administratives. Tant Actal que le NKR limitent strictement leur activité (Müller 2006) et n'ont pas généré une bureaucratie supplémentaire. La création d'une nouvelle structure en Suisse ne devrait donc que faiblement excéder l'actuel investissement du SECO et de l'administration pour les AIR. Le bénéfice additionnel serait un multiple de cet investissement supplémentaire et il devrait bien sûr être mis en évidence.

Aussi faut-il penser à une structure légère : le «Swiss Regulatory Board» pourrait comprendre un groupe de trois à cinq membres à 20 % de temps de travail. Il serait appuyé par un secrétariat d'environ cinq collaborateurs, dont quatre spécialistes en matière de réglementation. La division actuelle «Analyse d'impact de la réglementation» du SECO serait transférée dans ce nouveau secrétariat. Les contrôles de qualité et les AIR seraient, comme c'est le cas en partie aujourd'hui, réalisés par des experts externes (à des coûts nuls ou réduits).

La création d'une nouvelle structure en Suisse ne devrait que faiblement excéder l'actuel investissement du SECO et de l'administration pour les AIR.

### 4.3\_ Axe 3: introduire des freins contraignants à la réglementation

Les outils les plus efficaces pour limiter la jungle réglementaire sont des objectifs de réduction contraignants et des freins à la réglementation efficaces. L'ensemble des réglementations ou certains gros projets de réglementation figurent là au premier plan. De tels objectifs contraignent les autorités, le Parlement et le public à la réserve en matière de nouveaux projets de réglementation et assurent que l'objectif reste central. La pression pour moins de – ou au moins une meilleure – réglementation est maintenue sans relâche. De beaux discours ne suffisent pas à rendre caduque l'élimination des réglementations et des coûts bureaucratiques. Les expériences étrangères avec de telles mesures sont certes encore jeunes et ne permettent pas de tirer des conclusions définitives, mais le fait que toujours plus de pays recourent à de tels freins à la réglementation indique que des améliorations au processus de réglementation et aux structures institutionnelles (instance de contrôle indépendante) ne procurent l'effet attendu qu'en combinaison avec l'élagage des réglementations existantes et la limitation des nouvelles.

#### Le «one-in, one-out», frein à la réglementation efficace au sein des secteurs

La variante la plus limpide du frein à la réglementation est la règle «one-in, one-out» ou, en version plus stricte, «one-in, two-out». En Suisse, il est souhaitable d'introduire un tel mécanisme «one-in, one-out» pour combattre la jungle réglementaire. Pour commencer, on pourrait se borner à soumettre à ce mécanisme les réglementations qui induisent des coûts pour les entreprises. Si les expériences s'avèrent positives et que le calcul des coûts se révèle positif dans d'autres secteurs aussi, une extension se-

rait envisageable à d'autres groupes concernés, par exemple aux consommateurs.

L'élimination d'une réglementation en échange d'une nouvelle devrait toujours advenir au sein d'un même département, de manière que le fardeau soit maintenu constant au sein d'un même domaine de réglementation. On mesurerait le fardeau aux répercussions de coûts de la nouvelle et de l'ancienne réglementation. Ce calcul de coûts et l'équivalence de l'«in» et de l'«out» serait vérifiée par l'instance de contrôle indépendante, qui devrait aussi veiller à ce que les coûts de réglementation ne continuent pas de s'accumuler ailleurs mais qu'ils soient bel et bien réduits.

### **Imposer des clauses «sunset»**

La Suisse devrait recourir beaucoup plus que jusqu'ici aux clauses «sunset», qui peuvent grandement contribuer à l'élagage des réglementations dans la mesure où de nouvelles réglementations seraient évaluées dans un délai fixé et, selon le résultat, abrogées. Il convient d'expliquer clairement dans une AIR pourquoi l'on ne recourt pas à une clause «sunset», notamment parce qu'un problème à réglementer est manifestement temporaire.

### **Recours accru aux clauses d'«opting-out»**

Les clauses d'«opting-out» sont surtout intéressantes pour les réglementations concernant les PME, les start-ups ou les entreprises actives sur un marché clairement délimité (marché suisse intérieur). Souvent l'investissement réglementaire nécessaire pour ce genre d'entreprise est en disproportion manifeste avec l'ensemble de l'effort. Et il arrive que des réglementations handicapent des modèles d'affaires ou des technologies, quand elles ne les empêchent pas carrément.

Une opportunité pour ce genre de règle d'«opting-out» touche en Suisse à la réglementation du marché financier. La création d'une licence bancaire «light» permettrait de ne pas handicaper inutilement des entreprises actives dans la fintech et dans de nouveaux modèles d'affaires tels que le «crowdfunding».

### **«Zero-based regulation»: retour à la case départ**

L'idée de la «zero-based regulation» est empruntée au principe d'économie d'entreprise du «zero-based budgeting», selon lequel le budget doit être refait à chaque période pour éviter que les décisions prises par le passé influent sur les décisions futures («path dependency»). Traduit en termes de réglementation, cela signifie que les réglementations dans un domaine donné doivent être repensées de fond en comble, en faisant table rase du passé et en rompant avec les structures qui se sont imposées historiquement. En général, une telle approche se justifie après une modification brutale de l'environnement à réglementer.

La numérisation constitue un tel développement, dynamique et innovant, qui a révolutionné certains secteurs de l'économie et remis en cause

L'élimination d'une réglementation en échange d'une nouvelle devrait toujours advenir au sein d'un même département, de manière que le fardeau reste constant au sein d'un même domaine de réglementation.

les structures et réglementations précédemment en vigueur. Exemples : Uber (taxis), Amazon (livres) ou airbnb (hôtellerie). De telles entreprises suscitent des critiques de la part des prestataires traditionnels qui craignent pour leur modèle d'affaires et demandent des réglementations nouvelles ou, carrément, l'interdiction de ces intrus dérangeants sur leur marché. Le risque que des associations de branche ou le politique s'engouffrent dans cette voie est réel, suivant l'influence politique régnant dans le secteur.

Une démarche positive serait de voir dans ces développements dynamiques une opportunité de débroussailler la réglementation dans bien des secteurs. La numérisation pourrait être utilisée pour un décrassage effectif des réglementations internationales et nationales.

Concrètement, cela signifie d'éviter de réglementer davantage la part numérisée d'une branche mise au défi de la numérisation, mais de concevoir à partir de zéro l'ensemble des réglementations qui la concernent. Ce faisant, une attention particulière devrait être accordée aux possibilités d'autorégulation. L'évaluation possible des prestations en temps réel par les consommateurs sur Internet aplanit les dissymétries de l'information si souvent invoquées pour légitimer la défense des consommateurs (Rutz 2015). La pression concurrentielle née de cette transparence rend bien des réglementations superflues.

Une démarche positive serait de voir ces développements dynamiques comme une opportunité pour débroussailler la réglementation dans bien des secteurs.

### **Solution durable : des freins à la réglementation pour toute l'économie**

Pour réduire le fardeau de la réglementation dans l'ensemble de l'économie, il y a deux possibilités concrètes : d'une part, on peut affirmer un objectif de réduction unique, comme c'est le cas dans pas mal de pays européens ; de l'autre, l'évolution des coûts de réglementation peuvent être couplés à une autre grandeur concernant l'ensemble de l'économie. En Suisse, il faudrait faire les deux, l'une après l'autre.

Dans une première étape, il s'agit de dresser l'inventaire de tous les coûts de réglementation, à l'instar de la mesure des coûts de réglementation réalisée en 2013 (Conseil fédéral 2013). Sur la base de cet inventaire, un objectif de réduction doit être fixé (p. ex. 25 % nets sur cinq ans). Un rapport annuel devrait être publié sur les progrès de ce travail. L'avantage d'un objectif de réduction global est que des réglementations sont éliminées dans tous les domaines et qu'il est aussi tenu compte du syndrome de Gulliver.

Pour ensuite préserver la réduction unique des coûts de réglementation, il s'agit de geler leur part au produit intérieur brut (PIB) et de lier leur croissance à la croissance du PIB, annuelle ou lissée sur plusieurs années. Pour être efficace, ce frein à la réglementation doit obligatoirement comprendre toutes les réglementations, y compris les circulaires, aide-mémoire et autres injonctions contraignantes des autorités de régulation. Un frein général à la réglementation empêche que seules soient abrogées

des réglementations concernant les entreprises (et leurs coûts en général répercutés sur le consommateur ou le public), mais aussi celles qui chargent directement les consommateurs et la population.

Le plus grand défi dans cette approche est la mesure de la croissance des coûts de réglementation. Idéalement, elle serait mesurée à l'aide d'une dimension des coûts bureaucratiques calculée de façon standardisée. En Suisse, la méthode du check-up de la réglementation (SECO 2013) serait là pour ça. Afin que le respect du frein à la réglementation puisse être vérifié régulièrement, l'administration (Office fédéral de la statistique, p. ex.) devrait publier un indice trimestriel des coûts bureaucratiques, comme c'est le cas en *Allemagne* depuis 2012.

## 5\_ Fixer des priorités parmi les mesures – postface

Dans une petite économie ouverte, la préservation et l'amélioration permanente de la capacité d'innovation et de la compétitivité internationale font partie des tâches prioritaires de la politique économique. Ce ne fut hélas pas le cas ces dernières années en Suisse et une des causes principales est le fait que la jungle réglementaire, qui fait augmenter les coûts pour les entreprises, handicape l'innovation et la croissance et met ainsi en danger l'emploi et le substrat fiscal, est devenue de plus en plus impénétrable. Certes, d'autres facteurs comme la force du franc contribuent aussi aux circonstances difficiles que traverse l'économie, mais la différence est que la jungle réglementaire est un produit maison et qu'elle pourrait être défrichée bien plus aisément par nos propres efforts.

Quand bien même certains milieux de la politique et de l'économie appellent depuis la nuit des temps à l'élagage de la bureaucratie et de la surréglementation, à ce jour il ne s'est pas passé grand-chose. Cela tient avant tout aux majorités politiques dominantes et à l'absence de prise de conscience, au sein du politique et de la population, que la jungle réglementaire a atteint en Suisse une densité aux effets substantiels négatifs. Dans tous les partis c'est le même crédo: il serait possible de parer aux problèmes sociopolitiques et économiques à l'aide de réglementations sans que cela ne coûte trop cher. La confiance dans les mécanismes du marché vus comme solution ultime pour résoudre les problèmes n'a plus guère les faveurs de la cote – notamment en raison de la crise financière. Sur ce point, la politique a une responsabilité, puisqu'il est de son intérêt premier de ré-ancrer dans les têtes le libre marché et la concurrence comme processus de découverte et générateur de bien-être.

Esquissé au chapitre 4, le programme en faveur de moins de réglementations mais de meilleure qualité énumère tout un paquet de mesures qui devraient montrer leur efficacité à divers niveaux, qui sont plus ou moins

Dans une petite économie ouverte, la préservation et l'amélioration permanente de la capacité d'innovation et de la compétitivité internationale font partie des tâches prioritaires.

difficiles à mettre en œuvre, diversement applicables à des réglementations existantes ou nouvelles. Elles doivent donc être priorisées de manière différenciée.

La volonté politique d'agir est une condition préalable à toutes les autres étapes, comme le montrent aussi clairement les expériences à l'étranger. Dans un système multipartite comme la Suisse, un consensus politique, de même qu'une solidarité au sein des partis les plus importants sont nécessaires. Ces conditions prévalent plus que jamais avec le nouveau Parlement et la pression du franc fort. L'exécutif et l'administration sont eux aussi dans l'obligation de considérer encore plus activement au niveau international les intérêts économiques de la Suisse et de donner encore plus de poids aux principes de subsidiarité ainsi qu'à la concurrence.

Des instruments tels que la «zero-based regulation» ou les clauses «sunset» ou d'«opting-out» peuvent être utilisés rapidement, car ils ne nécessitent pas de modifications institutionnelles ou légales. Exemple de succès dans le canton de Zurich qui, pour adapter la réglementation des taxis à la nouvelle technologie d'Uber, a choisi une approche «zero-based regulation»: la nouvelle loi ne contient plus que les règles et prescriptions les plus indispensables dans le contexte actuel (exigences minimales) et crée ainsi un marché du taxi libéralisé au bénéfice des clients.

Une autre approche intéressante est la règle «one-in, one-out» dont le but est de geler la charge réglementaire à son niveau actuel. Pour qu'elle soit utilisable, deux conditions de départ doivent toutefois encore être créées: d'une part une telle règle nécessite un ancrage dans la loi, d'autre part les entités administratives concernées doivent pouvoir mesurer de manière appropriée les coûts de réglementation des «in» et des «out». Dans cette mesure, la règle «one-in, one-out» pourrait être utilisée à moyen terme en guise de frein à la réglementation. A cette fin, les travaux préparatoires législatifs et techniques doivent être entrepris rapidement. Toutes ces approches ont en commun le potentiel non seulement de réduire les coûts bureaucratiques des entreprises mais, surtout, d'endiguer les effets délétères des réglementations sur l'économie et le bien-être.

Cela dit, la mise en œuvre de deux ou trois de ces mesures ne suffit pas pour barrer véritablement la route au déferlement réglementaire. Il y faut encore un objectif de réduction macroéconomique et un frein efficace à la réglementation. Les expériences du SECO en matière de mesure des coûts de réglementation (Conseil fédéral 2013) permettent de conclure que l'inventaire préalable indispensable à un objectif de réduction nécessiterait au moins un ou deux ans. On ne commencerait donc au plus tôt qu'au printemps 2018 à appliquer le programme de réduction (25 % sur cinq ans). Le gel des coûts de réglementation à une proportion fixe du PIB qui s'en suivrait, à savoir le véritable frein à la réglementation, pourrait intervenir dès 2023 environ. Cette planification à la louche met en évidence qu'on n'a pas affaire ici à une solution rapide du problème. Mais

La volonté politique d'agir est une condition préalable à toutes les autres étapes.

son potentiel est nettement plus élevé qu'avec d'autres mesures à plus court terme, car elle permet de tailler dans les coûts de réglementation macroéconomiques, de fluidifier les mécanismes de marché et d'accélérer ainsi la croissance.

Au-delà de l'amélioration du cadre réglementaire actuel, il importe que les nouvelles réglementations soient dorénavant conçues d'emblée aussi conformes au marché et économiques en matière de coûts que possible. Il est essentiel de lancer l'analyse des répercussions à un stade aussi précoce que possible du processus de réglementation. C'est pourquoi nous proposons le contrôle de qualité, qui contraint l'administration à réfléchir précocement aux questions de l'efficacité d'une réglementation et de son impact sur les marchés. Par ailleurs, l'évaluation des répercussions d'une norme doit être mieux intégrée au processus de réglementation, plus concentrée sur ses effets pour l'économie et systématiquement publiée. La création d'une instance de contrôle indépendante devrait en outre garantir que ces instruments ex-ante reflètent une évaluation aussi neutre et proche de la réalité que possible des répercussions attendues.

Le programme que nous proposons n'est qu'une pierre de l'édifice des efforts pour davantage de transparence et moins de réglementations, mais de meilleure qualité. Mais le succès de la démarche dépend en grande partie de la volonté des acteurs en charge, à savoir l'administration et le politique. S'il manque à ces postes la disposition à concevoir de bonnes réglementations et à les évaluer en permanence, tout catalogue de mesures restera vain.

## Annexe 1

Tableau 1A

**Compilation des interventions politiques pour lutter contre la jungle réglementaire et pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)**

<i>Intervention</i>	<i>Résultat du vote</i>
Interpellation Groupe radical-démocratique (1992.3405): Revitalisation de la place économique suisse.	Liquidée par le Conseil national
Motion Columber (95.3024): Petites et moyennes entreprises. Décharge administrative.	Adoptée par le Conseil national (transmise sous forme de postulat)
Postulat Spoerry (96.3167): Objets relevant de la politique économique. Informations supplémentaires.	Adopté par le Conseil des Etats
Postulat Speck (96.3583): Nouveaux instruments de limitation de la régulation.	Adopté par le Conseil national
Motion Loeb (96.3613): Effets des lois et ordonnances sur les petites et moyennes entreprises (PME).	Retirée
Motion Forster (96.3618): Effets de lois et ordonnances sur les petites et moyennes entreprises.	Adoptée par les deux Conseils
Motion Loeb (97.3221): Simplification des règles administratives.	Adoptée par le Conseil national (transmise sous forme de postulat)
Postulat Hasler (97.3447): Mesures visant à promouvoir la place économique suisse.	Adopté par le Conseil national
Motion Groupe radical-démocratique (01.3089): Politique de croissance. Sept mesures (entre autres extension des AIR).	Adoptée par les deux Conseils
Motion Leutenegger Oberholzer (01.3154): Egalité. Analyse de l'efficacité dans tous les projets.	Adoptée par le Conseil national (transmise sous forme de postulat)
Motion Loepfe (02.3676): S'affranchir de la bureaucratie en la diminuant de moitié.	Classée
Interpellation Schneider-Ammann (03.3420): Mise en oeuvre de la motion 01.3089 relative à la politique de croissance.	Liquidée par le Conseil national
Interpellation Galli (03.3483): Où en sont les mesures fédérales pour le soutien des PME?	Classée
Motion Walker (04.3277): Proportionnalité dans la surveillance des banques.	Retirée
Motion Cina (04.3709): Examen de l'efficacité pour la croissance des réglementations et des procédures étatiques envisagées.	Rejetée par le Conseil national
Motion Engelberger (06.3087): Simplifier la vie des entreprises.	Adoptée par le Conseil national, rejetée par le Conseil des Etats
Motion Fässler-Osterwalder (07.3117): Objectifs et indicateurs au service d'une politique économique durable.	Classée
Postulat Marty (07.3214): Evaluation de l'impact des projets politiques.	Classée
Motion Stähelin (07.3615): Coup de balai matériel dans le droit fédéral.	Adoptée par les deux Conseils
Motion Hochreutner (07.3681): Simplifier les réglementations de tous les départements fédéraux.	Adoptée par les deux Conseils
Postulat Walker (02.3702): Mettre à profit le potentiel de croissance des PME.	Adopté par le Conseil national
Interpellation Fässler (08.3180): Effets du plan d'action pour les énergies renouvelables et du plan d'action pour l'efficacité énergétique.	Liquidée par le Conseil national

<i>Intervention</i>	<i>Résultat du vote</i>
Interpellation Engelberger (08.3368): Allègement des charges administratives des PME. Suite des opérations?	Classée
Motion Meier-Schatz (10.3072): Etudier systématiquement l'impact de la production législative sur les générations suivantes.	Classée
Postulat Fournier (10.3429): Mesure des coûts de la réglementation.	Classée
Postulat Zuppiger (10.3592): Mesure des coûts réglementaires.	Classée
Motion Groupe libéral-radical (10.3946): Extension de la cyberadministration. Economies par millions pour les PME.	Classée
Motion Groupe libéral-radical (10.3947): Statistique officielle. L'activité des PME ne doit plus être perturbée.	Adoptée par les deux Conseils
Motion Groupe libéral-radical (10.3948): Administration des salaires. Non au cancer bureaucratique.	Rejetée par le Conseil national
Postulat Heim (11.3215): Objectifs visés par les déductions fiscales et les allègements fiscaux.	Rejetée par le Conseil national
Interpellation Thorens (11.3451): Réforme de l'imposition des entreprises II. Etudes d'impacts économiques et financiers indépendantes.	Liquidée par le Conseil national
Motion Heim (11.3577): Assurances sociales. Simplifier la procédure de décompte pour les bas salaires.	Classée
Motion Commission des finances CN (11.3761): Programme de relance pour l'économie suisse.	Adoptée par le Conseil national, rejetée par le Conseil des Etats
Motion Commission des finances CE (11.3762): Programme de relance pour l'économie suisse.	Rejetée par le Conseil des Etats
Postulat Groupe libéral-radical (11.3780): Lutter contre la bureaucratie en limitant la durée de validité des actes.	Rejeté par le Conseil national
Interpellation Hochreutner (11.3877): Des guichets uniques pour simplifier les tâches administratives des PME.	Classée
Motion Graf-Litscher (11.4122): Administration fédérale. Allègements administratifs, optimisation des structures et des processus et diminution des coûts grâce à la gestion des processus d'entreprise.	Retirée
Motion Leutenegger (12.3629): Nouvelle politique énergétique. Estimation des coûts d'un maintien du mix énergétique par rapport aux variantes d'offre d'électricité 2 et 3.	Rejetée par le Conseil national
Interpellation Groupe libéral-radical (12.3735): Analyse urgente des conséquences économiques de la sortie du nucléaire.	Liquidée par le Conseil national
Motion Wasserfallen (12.3776): Simplifier la réglementation pour accroître la rentabilité de la navigation aérienne en Suisse.	Adoptée par le Conseil national, rejetée par le Conseil des Etats
Motion Eder (12.3789): Modifications de médicaments soumises à approbation ou à l'obligation d'annoncer. Réduire la charge bureaucratique.	Adoptée par les deux Conseils
Postulat Schmid (12.3842): Rendre possible la fondation d'une société en cinq jours ouvrables grâce au principe du guichet unique.	Adopté par le Conseil des Etats
Postulat Schneeberger (12.4122): Halte à la bureaucratie de la FINMA. Pour une FINMA forte et efficace.	Classée
Interpellation Groupe libéral-radical (12.4173): Coûts de la Stratégie énergétique 2050 pour notre économie. Indications trompeuses du Conseil fédéral à propos du premier paquet de mesures.	Classée
Postulat Rossini (12.4195): Pratiques notariales. Réduire la bureaucratie et les coûts.	Classée
Interpellation Wasserfallen (13.3018): Stratégie énergétique 2050. Des conséquences économiques évaluées sur la base d'hypothèses fausses.	Classée
Motion de Buman (13.3235): Pour un Small Business Act helvétique.	Classée

<i>Intervention</i>	<i>Résultat du vote</i>
Postulat Walter (13.3426): Conséquences de l'accord avec l'Allemagne concernant l'aéroport de Zurich.	Adopté par le Conseil national
Interpellation (13.3477): La politique climatique va-t-elle manquer ses objectifs et accélérer la destruction du tissu industriel suisse?	Liquidée par le Conseil national
Interpellation Hêche (13.3523): Qualité de vie et bien-être. Vue d'ensemble et perspectives d'action.	Liquidée par le Conseil des Etats
Motion Schneider-Schneiter (13.3595): Moins de démarches administratives pour les hommes d'affaires en voyage.	Classée
Motion Brunner (13.3648): Moins de bureaucratie en rapport avec la loi sur le CO <sub>2</sub> .	Rejetée par le Conseil national
Postulat Kaufmann (13.3858): Régulation de la place financière d'ici à 2020.	Classée
Interpellation Bruderer (13.3992): Actes législatifs fédéraux. Applicabilité et ressources nécessaires.	Liquidée par le Conseil des Etats
Postulat Commission des finances CN (14.3005): Conséquences économiques et fiscales des différents modèles d'imposition individuelle.	Adopté par le Conseil national
Motion Commission de l'économie et des redevances CN (14.3010): Réduction des coûts grâce à l'introduction de délais légaux.	Adoptée par le Conseil national, rejetée par le Conseil des Etats
Motion Commission de l'économie et des redevances CN (14.3011): Réduction des coûts grâce à une procédure électronique de déclaration en douane.	Adoptée par les deux Conseils
Motion Commission de l'économie et des redevances CN (14.3012): Réduction des coûts grâce à une marge de manœuvre pour le passage de la frontière.	Adoptée par les deux Conseils
Postulat Commission de l'économie et des redevances CN (14.3013): Droits de douane. Avantages et inconvénients du passage au système ad valorem pour les produits industriels finis.	Adopté par le Conseil national
Postulat Commission de l'économie et des redevances CN (14.3014): Simplifier les formalités douanières et favoriser les importations parallèles grâce à la reconnaissance d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit.	Adopté par le Conseil national
Postulat Commission de l'économie et des redevances CN (14.3015): Simplifier la perception de la TVA lors de l'importation de marchandises. Système danois.	Adopté par le Conseil national
Postulat Fournier (14.3577): Transposition du droit européen. Ni «Swiss finish» ni précipitation.	Adopté par le Conseil des Etats
Postulat Hêche (14.3578): Qualité de vie et bien-être. Quelle efficacité des politiques et des activités de la Confédération?	Adopté par le Conseil des Etats
Motion Niederberger (14.3728): Coût des réglementations pour les entreprises. Supprimer les travaux inutiles dans le domaine de l'AVS.	Adoptée par les deux Conseils
Postulat Schneeberger (14.3778): Augmentation des charges des fiduciaires. Le contrôle c'est bien, la confiance c'est mieux.	Non encore traité au conseil
Motion Gmür (14.3879): Coût des réglementations pour les entreprises. Supprimer les travaux inutiles dans le domaine de l'AVS.	Non encore traitée au conseil
Postulat von Siebenthal (14.3894): Examen des effets et des objectifs atteints dans le cadre de la Politique agricole 2014-2017.	Adopté par le Conseil national
Motion Pezzatti (14.4134): Allocations de formation professionnelle. Mettre un terme à la bureaucratie.	Non encore traitée au conseil
Interpellation urgente Groupe PDC (15.3018): Franc fort. Renforcer l'économie suisse et assurer les emplois.	Liquidée par le Conseil national
Interpellation urgente Groupe libéral-radical (15.3022): Franc fort, finances fédérales déficitaires. Renforcer impérativement l'attrait de la Suisse.	Liquidée par le Conseil national
Interpellation Geissbühler (15.3027): Reporter et simplifier le projet Swissness.	Liquidée par le Conseil national

<i>Intervention</i>	<i>Résultat du vote</i>
Interpellation urgente Groupe de l'union démocratique du centre (15.3028): Programme de déréglementation et de réduction des coûts.	Liquidée par le Conseil national
Interpellation Eichenberger-Walther (15.3071): Mise en œuvre réaliste du projet Swissness.	Erledigt vom Nationalrat
Postulat de Courten (15.3117): Coûts de réglementation. Desserrer le carcan des contrôles pour les entreprises qui respectent les règles.	Non encore traité au conseil
Postulat de Courten (15.3118): Coûts de réglementation. Harmoniser les procédures, les délais et les intervalles de paiement dans le domaine de l'imposition des entreprises.	Non encore traité au conseil
Postulat de Courten (15.3119): Coûts de réglementation. Accélérer l'informatisation des opérations douanières.	Non encore traité au conseil
Postulat de Courten (15.3120): Coûts de réglementation. Réduire les obligations des entreprises en matière de communication de données statistiques.	Non encore traité au conseil
Motion de Courten (15.3121): Coûts de réglementation. Supprimer l'obligation de déclarer en cours d'année les nouveaux employés à l'AVS et à l'AI.	Non encore traitée au conseil
Postulat de Courten (15.3122): Coûts de réglementation. Réduire les obligations des entreprises en matière de documentation et d'archivage.	Non encore traité au conseil
Motion de Courten (15.3123): Coûts de réglementation. Supprimer l'obligation de déclarer en cours d'année les modifications de salaire.	Rejetée par le Conseil national
Motion de Courten (15.3124): Coûts de réglementation. Coordonner l'action des différents organes chargés de contrôler les employeurs.	Non encore traitée au conseil
Interpellation Stolz (15.3173): Réglementations des prix. Les soumettre à un examen détaillé et indiquer à quel point elles sont répandues et quelles sont leurs conséquences.	Liquidée par le Conseil national
Motion Fournier (15.3210): Réduction des coûts administratifs inutiles. Mise en œuvre immédiate.	Adoptée par les deux Conseils
Postulat Germann (15.3214): Impact économique de l'entrée en vigueur du projet Swissness.	Rejeté par le Conseil des Etats
Motion Groupe BD (15.3225): Etablir un taux de TVA unique.	Non encore traitée au conseil
Motion Groupe BD (15.3227): TVA. Instaurer un taux unique pour le secteur de l'hôtellerie-restauration.	Non encore traitée au conseil
Interpellation Maier (15.3267): Réduire les charges administratives excessives en harmonisant les registres des poursuites.	Liquidée par le Conseil national
Motion Groupe BD (15.3333): Il faut mettre un terme à l'inflation d'ordonnances et réduire leur nombre.	Rejetée par le Conseil national
Motion Schneeberger (15.3355): Organes de révision. Mettre en place un contrôle restreint qui convienne aux PME.	Non encore traitée au conseil
Motion Groupe libéral-radical (15.3386): Pour une taxe sur la valeur ajoutée équitable. Etablir enfin un taux de TVA unique.	Non encore traitée au conseil
Motion Vogler (15.3400): Eviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation.	Adoptée au Conseil national, non encore traitée au Conseil des Etats
Postulat Caroni (15.3421): Mettre en place un frein aux réglementations.	Non encore traité au conseil
Motionen Giezendanner (15.3433) et Schibli (15.3439): Libérer les entreprises de la charge statistique.	Adoptée au Conseil national, non encore traitée au Conseil des Etats
Motion Groupe libéral-radical (15.3445): Réduction de la bureaucratie. Faire analyser les coûts de la réglementation par un organe indépendant.	Adoptée par le Conseil national
Postulat Cassis (15.3463): Réduire la bureaucratie. Simplifier la collecte des données pour la statistique des institutions médicosociales.	Adopté par le Conseil national

<i>Intervention</i>	<i>Résultat du vote</i>
Motion Röstli (15.3469): Formation des apprentis. Réduction des charges administratives.	Adoptée au Conseil national, non encore traitée au Conseil des Etats
Motion Wasserfallen (15.3513): Réduction de la bureaucratie. Créer un guichet unique pour les entreprises.	Non encore traitée au conseil
Motion Groupe libéral-radical (15.3543): Pour une réduction de la charge administrative dans les lois sur le CO <sub>2</sub> et sur l'énergie. Intégrer l'exécution des conventions d'objectifs dans un cadre cohérent.	Adoptée au Conseil national, non encore traitée au Conseil des Etats
Motion Groupe libéral-radical (15.3544): Pour une réduction de la charge administrative. Rendre facultative la participation au système d'échange de quotas d'émission.	Non encore traitée au conseil
Motion Wasserfallen (15.3545): Pour une réduction de la charge administrative. Donner à toutes les entreprises la possibilité de se faire exempter de la taxe sur le CO <sub>2</sub> .	Non encore traitée au conseil
Motion Noser (15.3551): Allègement des procédures bureaucratiques. Relever le montant du droit de douane minimal.	Adoptée au Conseil national, non encore traitée au Conseil des Etats
Motion Landolt (15.3580): Moins de bureaucratie dans le domaine de la TVA. Reconnaître les factures électroniques.	Non encore traitée au conseil
Motion Noser (15.3672): Réduire la bureaucratie. Accélérer la numérisation de l'administration publique.	Adoptée au Conseil national, non encore traitée au Conseil des Etats
Postulat Herzog (15.3679): Simplifier et moderniser le droit du travail pour améliorer la compétitivité des entreprises de services.	Non encore traité au conseil
Postulat Gössi (15.3720): Rapport sur les coûts de la réglementation. Mise en œuvre des mesures d'amélioration.	Rejeté par le Conseil national
Postulat Föhn (15.3787): Rapport sur les coûts de la réglementation. Mise en œuvre des mesures d'amélioration identifiées.	Adopté par le Conseil des Etats
Interpellation urgente Groupe libéral-radical (15.3800): Alléger sans attendre les contraintes qui pèsent sur les entreprises!	Liquidée par le Conseil national
Interpellation urgente Groupe vert/libéral (15.3816): Comment l'économie suisse fait-elle pour rester performante face à un euro faible?	Liquidée par le Conseil national
Interpellation urgente Groupe PDC (15.3819): Réduire et éviter la bureaucratie inutile par des mesures efficaces.	Liquidée par le Conseil national
Motion Zanetti (15.3892): Postfinance. Déréguler la place financière en abrogeant des interdictions d'accès au marché.	Non encore traitée au conseil
Interpellation Keller (15.3899): Protéger les petites installations à câbles contre une bureaucratie débordante.	Liquidée par le Conseil national
Motion Groupe de l'union démocratique du centre (15.3964): Denrées alimentaires. Stopper le flot des réglementations.	Non encore traitée au conseil
Motion Pezzatti (15.4207): Ordonnances d'exécution de la loi sur les denrées alimentaires. Eviter le «Swiss finish».	Non encore traitée au conseil

Source: *Curia Vista/Conseil fédéral (2015a /Propre représentation*

## Annexe 2

Tableau 2A

Liste des analyses d'impact de la réglementation (AIR) détaillées en Suisse

<i>Projet</i>	<i>Date du rapport final</i>	<i>Nombre de pages</i>
Revision des Stromversorgungsgesetz (seulement en allemand).	octobre 2015	77
Revision der Lebensmittelverordnung (seulement en allemand).	octobre 2015	121
Revision des Bankengesetzes («Too big to fail») (seulement en allemand).	mars 2011	84
RFA zum Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über Zollerleichterungen und Zollsicherheit (seulement en allemand).	décembre 2010	20
RFA zur Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes (seulement en allemand).	octobre 2010	389
Die Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens in der Schweiz: Auswirkungen auf die Bauwirtschaft (seulement en allemand).	août 2009	75
RFA zu den Aktionsplänen Energieeffizienz und erneuerbare Energien (seulement en allemand).	mars 2010	85
RFA zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (seulement en allemand).	février 2010	106
Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse: Dokumentation zur Abschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen [Révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce] (allemand-français).	juin 2008	104
RFA zur Revision der ASA-Richtlinie (seulement en allemand).	décembre 2007	73
Auswirkungen von REACH auf die Schweiz: Handlungsoptionen der Schweiz und Auswirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Wirtschaft (seulement en allemand).	octobre 2007	136
<b>Stratégie énergétique 2050</b>		
Vertiefte Abklärungen zur Massnahme «Effizienz für Elektrogeräte» (seulement en allemand).	octobre 2013	131
Vertiefte RFA zu den Massnahmen KEV, Stromeffizienzziele, Wettbewerbliche Ausschreibungen und Grossverbraucher (seulement en allemand).	avril 2013	203
Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse, partie I et partie II (seulement en allemand).	septembre 2012	183
<b>Mise en œuvre de la stratégie eHealth</b>		
RFA zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (2. Phase) (seulement en allemand).	septembre 2011	150
RFA zur Umsetzung der «Strategie eHealth Schweiz» (1. Phase) (seulement en allemand).	novembre 2010	95
<b>Révision ordinaire de la loi sur les produits thérapeutiques</b>		
RFA zur Revision des Heilmittelgesetzes: Teilprojekt vereinfachte Zulassung von Komplementär- und Phytoarzneimitteln (seulement en allemand).	mars 2012	117
Regulierungsfolgen und Lösungsansätze zur Revision von Artikel 33 Heilmittelgesetz (seulement en allemand).	décembre 2009	145
<b>Politique climatique après 2012</b>		
Synthesebericht zur volkswirtschaftlichen Beurteilung der Schweizer Klimapolitik nach 2012 (seulement en allemand).	février 2010	44

<i>Projet</i>	<i>Date du rapport final</i>	<i>Nombre de pages</i>
Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Schweizer Post-Kyoto-Politik (seulement en allemand).	août 2009	106
Assessment of the economic impact of the revision of the Swiss CO <sub>2</sub> law with a hybrid model (seulement en anglais).	août 2009	65
<b>Révision du droit des faillites</b>		
Comparaison internationale du droit des faillites suisse et analyse explicative du taux de recouvrement. Critères économique pour le déclenchement des procédures d'insolvabilité.	décembre 2009	124

*Source: SECO (2016)*

## Liste des abréviations

Actal	=	Adviescollege testing regeldruk
AIR	=	Analyse d'impact de la réglementation
ASR	=	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
BASS	=	Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale
BEPS	=	Base Erosion and Profit Shifting
BIS	=	Department for Business, Innovation & Skills
BRTF	=	Better Regulation Task Force
CCA	=	Compliance Cost Model
CEPS	=	Centre for European Policy Studies
ComCom	=	Commission de la communication
Comco	=	Commission de la concurrence
DEFR	=	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	=	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFJP	=	Département fédéral de justice et police
DPW	=	Department for Work and Pensions
ElCom	=	Commission fédérale de l'électricité
Finma	=	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FSB	=	Financial Stability Board
IFSN	=	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
LPCC	=	Loi sur les placements collectifs de capitaux
LSFin	=	Loi sur les services financiers
MiFID	=	Markets in Financial Instruments Directive
Mistral	=	Meetinstrument Administratieve Lastendruk
NKR	=	Normenkontrollrat
OCDE	=	Organisation de coopération et de développement économique
OFS	=	Office fédéral de la statistique
PIB	=	Produit intérieur brut
PME	=	Petites et moyennes entreprises
RCM	=	Regulatory Cost Model
REFIT	=	Regulatory Fitness and Performance Program
RIA	=	Regulatory Impact Assessment
RPC	=	Regulatory Policy Committee
RRC	=	Reducing Regulation Committee
SCM	=	Standard Cost Model
SECO	=	Secrétariat d'Etat à l'économie
TBS	=	Treasury Board Secretary
USAM	=	Union suisse des arts et métiers
WEF	=	World Economic Forum

## Liste des figures

Figure 1: Représentation schématique du processus de réglementation et des possibilités d'ajustement	12
Figure 2: Actes législatifs fédéraux et leurs initiants (1983–2015)	19
Figure 3: L'enchevêtrement de normes différentes crée une jungle réglementaire	20
Figure 4: Mesures pour la réduction de la bureaucratie et l'amélioration de la législation en Allemagne	23
Figure 5: Les coûts de la réglementation et leurs méthodes d'estimation	28
Figure 6: Le «Better Regulation» britannique: une structure complexe et décentralisée	39
Figure 7: Acteurs institutionnels de la réduction de la bureaucratie en Allemagne	41
Figure 8: Le processus législatif en son état actuel	43
Figure 9: Intégration des mesures proposées au processus législatif	50

## Liste des tableaux

Tableau 1: Les principaux grands projets réglementaires dans le pipeline	7
Tableau 2: Exemples d'autorités indépendantes de régulation et de surveillance en Suisse	14
Tableau 3: Mesures d'amélioration des conditions-cadres réglementaires dans divers pays	21
Tableau 4: Les cinq critères de qualité pour de bonnes réglementations en Grande-Bretagne	29
Tableau 5: Les cinq points de test qui doivent être traités en Suisse dans une analyse d'impact de la réglementation (AIR)	30
Tableau 6: Programme sur trois axes pour améliorer les nouvelles réglementations et éliminer les anciennes	46
Tableau 7: Contenu d'un contrôle de qualité au début d'un processus de réglementation	49
Tableau 8: Proposition de cahier des charges d'une instance de contrôle indépendante en Suisse	xx
Tableau 1A: Compilation des interventions politiques pour lutter contre la jungle réglementaire et pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)	xx
Tableau 2A: Liste des analyses d'impact de la réglementation (AIR) détaillées en Suisse	xx

## Bibliographie

- Actal, Adviescollege testing regeldruk (2012): Less regulatory burden, more entrepreneurship. [www.actal.nl/english/publications/audit-of-regulatory-burden/](http://www.actal.nl/english/publications/audit-of-regulatory-burden/). Consulté le: 14.09.2015.
- Allio, Lorenzo (2011): Evaluation des analyses d'impact approfondies et des études Standard Cost Model effectuées par la Confédération entre 2007 et 2009. [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/23926.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/23926.pdf). Consulté le: 25.03.2016.
- Association suisse des banquiers (2014): Statement der Schweizerischen Bankiervereini- gung zum Fidleg und Finig. [www.swissbanking.org/20141027-5010-dok-fidleg\\_ finig-komm.pdf](http://www.swissbanking.org/20141027-5010-dok-fidleg_ finig-komm.pdf).
- Baltensperger, Ernst et Behrends, Andrea (1994): Financial Integration and Innovation in Europe. A Review Essay. In: Open Economies Review, 5(3), 289–301.
- Baltensperger, Ernst; Buomberger, Peter; Iuppa, Alessandro; Keller, Benno et Wicki, Arno (2008): Regulation and Intervention in the Insurance Industry – Fundamental Issues. Genève: The Geneva Association.
- Banque mondiale (2007): Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme. [www.doingbusiness.org/-/media/FPDKM/Doing%20Business/Do- cuments/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf](http://www.doingbusiness.org/-/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Special-Reports/DB-Dutch-Admin.pdf).
- Banque mondiale (2016): Doing Business 2016. Measuring Regulatory Quality and Efficiency. Washington, DC: World Bank.
- BASS, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (2009): Regulierungs- folgenabschätzung zur Revision des Epidemien-gesetzes. Rapport final. Berne: juin 2009.
- BASS, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (2010): Regulierungsfolge- nabschätzung zur Totalrevision des Versicherungs-vertragsgesetzes. Rapport final. Berne: octobre 2010.
- BASS, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (2015a): Regulierungs- folgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht. Rapport final. Berne: août 2015.
- BASS, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (2015b): Regulierungs- folgenabschätzung zum Tabakproduktegesetz. Rapport final. Berne: no- vembre 2015.
- Bibliothèque du Parlement (2015a): Actes législatifs de l'Assemblée fédérale. [www.parlament.ch/centers/documents/fr/erlasse-bv-f.pdf](http://www.parlament.ch/centers/documents/fr/erlasse-bv-f.pdf). Consulté le: 28.03.2016.
- Bibliothèque du Parlement (2015b): Faits et données chiffrées. La 49e législature en quelques chiffres. [www.parlament.ch/centers/documents/fr/Das%20Parla- ment%20in%20Zahlen\\_f\\_07.12.2015.pdf](http://www.parlament.ch/centers/documents/fr/Das%20Parla- ment%20in%20Zahlen_f_07.12.2015.pdf). Consulté le: 16.02.2016.
- BIS, Department for Business, Innovation & Skills (2015): Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468831/bis-13-1038-Better- regulation-framework-manual.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf).
- Bischofberger, Alois et Buomberger, Peter (2015): Analyse sectorielle: services (avec un accent sur les banques et les assurances). In: Schellenbauer, Patrik et Schwarz, Gerhard (éd.): Bilatérales – what else?. Rester soi-même malgré l'interdépendance. Zurich: Avenir Suisse et éditions Neue Zürcher Zeitung.
- Borner, Silvio (2014): Schweizer Politik im ökonomischen Praxistest. Zurich: Edition Institut Libéral.

- BRTF, Better Regulation Task Force (2005): Better Regulation – From Design to Delivery. [www.eesc.europa.eu/resources/docs/designdelivery.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/designdelivery.pdf).
- Buchanan, James et Tullock, Gordon (1965): The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. In: Buchanan, James (éd.): The collected Works of James M. Buchanan. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buomberger, Peter (2014): Des chemins pour sortir de la jungle réglementaire. Faits préoccupants et solutions prometteuses pour la Suisse. Zurich: Avenir Suisse.
- Cameron, David (2014): Discours à la «Federation of Small Businesses» du 27 janvier. [www.gov.uk/government/news/small-business-big-support-confirmed-by-prime-minister](http://www.gov.uk/government/news/small-business-big-support-confirmed-by-prime-minister). Consulté le: 15.02.2016.
- CEPS, Centre for European Policy Studies (2013): Assessing the costs and benefits of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Final Report. [ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf).
- Chancellerie de la Confédération (2015): Nombre de pages du Recueil systématique du droit fédéral (RS). Données brutes non publiées.
- Conseil fédéral (2006a): Message concernant la loi fédérale sur l’Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN) FF 2006, 2829–2916.
- Conseil fédéral (2006b): Rapport du Conseil fédéral sur l’externalisation et la gestion de tâches de la Confédération. Berne: septembre 2006.
- Conseil fédéral (2013): Rapport sur les coûts de la réglementation. Estimation des coûts engendrés par les réglementations et identification des possibilités de simplification et de réduction des coûts. Rapport du Conseil fédéral en exécution des postulats Fournier (10.3429) et Zuppiger (10.3592). Berne: décembre 2013.
- Conseil fédéral (2015a): Allègement administratif. Améliorer les réglementations – réduire la charge administrative des entreprises. Bilan 2012–2015 et perspectives 2016–2019]. Rapport du Conseil fédéral. Berne: septembre 2015.
- Conseil fédéral (2015b): Message concernant la loi sur les services financiers (LSFin) et la loi sur les établissements financiers (LEFin) du 6 novembre 2015]. FF 2016, 8901–9092.
- Deloitte (2015): The sharing economy: Share and make money. How does Switzerland compare? [www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/consumer-business/ch-cb-shared-economy-share-and-make-money.pdf](http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/consumer-business/ch-cb-shared-economy-share-and-make-money.pdf).
- Djankov, Simeon; McLiesh, Caralee et Ramalho, Rita Maria (2006): Regulation and Growth. In: Economics Letters, 92(3), 395–401.
- DPW, Department for Work and Pensions (2011): Impact of the Move to CPI for Occupational Pensions. [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220341/cpi-private-pensions-consultation-ia.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220341/cpi-private-pensions-consultation-ia.pdf).
- Economiesuisse (2015): Frankenstärke: konkrete Schritte zu besseren Rahmenbedingungen. [www.economiesuisse.ch/sites/default/files/downloads/dp06\\_Frankenta%CC%88rke\\_20150527.pdf](http://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/downloads/dp06_Frankenta%CC%88rke_20150527.pdf).
- Empirica et Ecoplan (2013): Regulierungsfolgenabschätzung zum Entwurf des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier. Rapport final. Berne: Mai 2013.
- European Commission (2013): Regulatory Fitness and Performance (Refit): Results and Next Steps. [ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002-refit\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002-refit_en.pdf).
- European Commission (2015): Appointment of Members of the Stakeholder group of the Refit Platform. [ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/c\\_2015\\_9063\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/c_2015_9063_en.pdf).

- European Council (2016): European Council conclusions, 18–19 February 2016. [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/19-euco-conclusions/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/19-euco-conclusions/). Consulté le : 24.02.2016.
- Finma, Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (2015a): Rapport annuel 2014. [www.finma.ch/finmaarchiv/gb2014/download/2014/fr/Downloads/Finma\\_RA14\\_Fr.pdf](http://www.finma.ch/finmaarchiv/gb2014/download/2014/fr/Downloads/Finma_RA14_Fr.pdf).
- Finma, Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (2015b): Comptes annuels 2014. [www.finma.ch/finmaarchiv/gb2014/download/2014/fr/Downloads/Finma\\_CA14\\_Fr.pdf](http://www.finma.ch/finmaarchiv/gb2014/download/2014/fr/Downloads/Finma_CA14_Fr.pdf).
- Forstmoser, Peter (2014): Hektik statt Bedächtigkeit. Entwicklungen in der Schweizer Gesetzgebung. In: Griffel, Alain (éd.): Vom Wert einer guten Gesetzgebung. Berne: Stämpfli Verlag.
- Gilardi, Fabrizio; Maggetti, Martino et Servalli, Fabio (2013): Regulierungsbehörden in der Schweiz. In: Ladner, Andreas; Chappelet, Jean-Loup; Emery, Yves; Knoepfel, Peter; Mader, Luzius; Soguel, Nils et al. (éd.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zurich: éditions Neue Zürcher Zeitung.
- Groupe d'experts chargé du développement de la stratégie en matière de marchés financiers (2014): Rapport final. Berne: décembre 2014.
- Griffel, Alain (2014): Vom Wert einer guten Gesetzgebung. Berne: éditions Stämpfli.
- Holl, Annetta (2015): La règle du «un pour un» peut-elle freiner l'activité normative? In: La Vie économique, 10/2015, 21–24.
- IFF Research (2014): Understanding the impact of Regulatory Policy Committee amber opinions. [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/319181/Understanding\\_the\\_Impact\\_of\\_Amber\\_Opinion.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319181/Understanding_the_Impact_of_Amber_Opinion.pdf).
- Jagmetti, Riccardo (2014): Herausforderung und Antwort. In: Griffel, Alain (éd.): Vom Wert einer guten Gesetzgebung. Berne: éditions Stämpfli.
- Jantz, Bastian et Veit, Sylvia (2009): Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt. Das Beispiel Bürokratieabbau. In: Florack, Martin et Grunden, Timo (éd.): Regierungszentralen. Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden: éditions VS.
- Jones, Laura (2015): Cutting Red Tape in Canada: A regulatory reform model for the United States? [mercatus.org/sites/default/files/Jones-Reg-Reform-British-Columbia.pdf](http://mercatus.org/sites/default/files/Jones-Reg-Reform-British-Columbia.pdf).
- Kane, Edward (1991): Financial Regulation and Market Forces. In: Swiss Journal of Economics and Statistics, 127(3), 325–342.
- Kirkpatrick, Colin et Parker, David (2007): Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Kuster, Jürg; Plaz, Peder et Curschellas, Paul (2014): Les coûts de la réglementation dans le droit de la construction sont supportés par les maîtres d'œuvre et les consommateurs La Vie économique, 1,2/2014, 19–22.
- Kux, Stephan (1998): Zwischen Isolation und autonomer Anpassung. Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits? In: ZEI Discussion Paper Nr. C3, Zentrum für Europäische Integrationsfragen, Universität rhénane Frédéric-Guillaume de Bonn.
- Kysar, Rebecca (2006): The Sun also rises: The political Economy of Sunset Provisions in the Tax code. In: Georgia Law Review, 40(2), 335–405.
- Lüchinger, Simon; Roth, Marius; Schelker, Mark et Uhlmann, Felix (2015): Qualitätsmessung der Rechtsetzung im Kanton Graubünden (Empirische Grundlagen, Phase I). [www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/staka/projekte/rechtsetzung/Documents/Studie\\_Qualitaetsmessung.pdf](http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/staka/projekte/rechtsetzung/Documents/Studie_Qualitaetsmessung.pdf).
- Mathis, Klaus (2004): Die Messung der Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung. [www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/weite-](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/weite-)

- rentwicklung/die-messung-der-qualitaet-der-regulierungsfolgenabschaetzung.html*. Consulté le : 25.03.2016.
- Müller, Christoph (2006) : La lutte contre la bureaucratie dans le monde: les recettes du succès néerlandais. *La Vie économique*, 1,2/2006, 27–31.
- Naef, Francesco (2015) : Soft Law und Gewaltenteilung. In: *Pratique Juridique Actuelle (PJA)*, 08/2015, 1109–1121.
- NKR, Normenkontrollrat (2007) : Internationale Erfahrungen beim Bürokratieabbau. Analyse der Bürokratieabbauprozesse und Reduzierungsmassnahmen in den Niederlanden, Grossbritannien und Dänemark. *www.bundesregierung.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/2007-06-01-internationale-erfahrungen-beim-buerokratieabbau.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=1*.
- NKR, Normenkontrollrat (2014) : Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen. Jahresbericht 2014 des Nationalen Normenkontrollrates. *www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/Jahresberichte/2014-10-01\_nkr\_jahresbericht\_2014.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=2*.
- NKR, Normenkontrollrat (2015a) : Der Nationale Normenkontrollrat. *www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/2015\_11\_19\_broschuere\_der\_nationale\_normenkontrollrat.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=2*.
- NKR, Normenkontrollrat (2015b) : Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen! Jahresbericht 2015 des Nationalen Normenkontrollrates. *www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/Jahresberichte/2015-10-012\_nkr\_jahresbericht\_2015.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=6*.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2015a) : Internationaler Austausch von Steuerdaten. Bundesrat akzeptiert neue OECD-Regeln. 12.09.2015.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2015b) : Direkte Demokratie. Die laute und die stille Revolution der Volksrechte. 30.11.2015.
- OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques (2010) : Better Regulation in Europe. United Kingdom. Paris: Editions OCDE.
- Posner, Richard (1974) : Theories of Economic Regulation. In: *Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2), 335–358.
- Prognos (2013) : Quantifying the Benefits of regulatory Proposals. International Practice. *www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2013-05-23-nutzenstudie\_en.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=2*.
- Ramboll (2007) : Analyse der internationalen Erfahrungen zur Anwendung des Standard-Kosten-Modells und Implikationen für die Schweiz. Berne: septembre 2007.
- RegWatchEurope (2014) : A smart agenda for the new European Commission. RegWatchEurope on the Future of European smart Regulation. *www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/20140825-RegWatchEurope-joint-statement-to-the-new-European-Commissions-Final.pdf*.
- RPC, Regulatory Policy Committee (2014) : Research and Analysis. Departmental performance tables. *www.gov.uk/government/publications/regulatory-policy-committee-opinions-departmental-performance-january-to-june-2014/departmen-tal-performance-tables*. Consulté le : 27.08.2014.
- RPC, Regulatory Policy Committee (2015) : Securing the Evidence Base for Regulation : Regulatory Policy Committee Scrutiny during the 2010 to 2015 Parliament. *www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/415102/2015\_03\_03\_RPC\_Annual\_Report\_2014\_website\_copy\_revised\_2015\_03\_19.pdf*.
- Rutz, Samuel (2015) : Liberté des consommateurs menacée. La politique suisse de la consommation est dépassée. Zurich: Avenir Suisse.
- SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie (2011) : Check-up de la réglementation. Manuel d'estimation des coûts engendrés par les réglementations et d'identification

- des possibilités de simplification et de réduction des coûts Berne: décembre 2011.
- SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie (2013a): Analyse d'impact de la réglementation – Manuel. Berne: mars 2013.
- SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie (2013b): Analyse d'impact de la réglementation – Check-list. Berne: mars 2013.
- SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie (2014a): Erläuterungen zum Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung RFA. Berne: février 2014.
- SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie (2014b): Monitoring de la bureaucratie. Berne: décembre 2014.
- SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie (2016): Liste des Analyses d'impact de la réglementation. [www.seco.admin.ch/rfa](http://www.seco.admin.ch/rfa). Consulté le: 21.03.2016.
- Schlegel, Tobias (2015): Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung, Evaluation 2014. [www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/weiterentwicklung/qualitaet-der-regulierungsfolgenabschaetzung.html](http://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/weiterentwicklung/qualitaet-der-regulierungsfolgenabschaetzung.html). Consulté le: 25.03.2016.
- Schwarz, Gerhard (2015): Gulliver en Suisse: une introduction. In: Buomberger, Peter (éd.): Des chemins pour sortir de la jungle réglementaire. Faits préoccupants et solutions prometteuses pour la Suisse. Zurich: Avenir Suisse.
- Tagesanzeiger (2015): Es wird auch weiterhin Schweizer Bier geben. 02.09.2015.
- TBS, Treasury Board Secretary (2015): The 2013-2014 Scorecard Report. Implementing the Red Tape Reduction Action Plan. [www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/report-rapport/2013-14/asr-fea-eng.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/report-rapport/2013-14/asr-fea-eng.pdf).
- Thaler, Richard et Sunstein, Cass (2003): Libertarian Paternalism is not an Oxymoron. In: University of Chicago Law Review, 70(4), 1159–1202.
- United Nations (2014): United Nations E-Government Survey 2014. New York: United Nations.
- USAM, Union suisse des arts et métiers (2010): Mesure des coûts de la réglementation pour les PME suisses. Rapport final. [www.sgv-usam.ch/fileadmin/user\\_upload/deutsch/2010/Events/Gewerbekongress\\_Lugano/Medienkonferenz/franz/10-05-28\\_4\\_Grundlagenpapier\\_Regulierungskosten-f.pdf](http://www.sgv-usam.ch/fileadmin/user_upload/deutsch/2010/Events/Gewerbekongress_Lugano/Medienkonferenz/franz/10-05-28_4_Grundlagenpapier_Regulierungskosten-f.pdf).
- Walser, Rudolf (2015): L'administration pratique elle aussi le lobbyisme. Blog d'Avenir Suisse du 26 novembre. [www.avenir-suisse.ch/fr/53943/ladministration-pratique-elle-aussi-le-lobbyisme/](http://www.avenir-suisse.ch/fr/53943/ladministration-pratique-elle-aussi-le-lobbyisme/). Consulté le: 15.02.2016.
- WEF, World Economic Forum (2015): The Global Competitiveness Report 2014–2015: Full Data Edition. Genève: World Economic Forum.
- Wegrich, Kai (2009): The administrative burden reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion. In: CARR Discussion Paper Nr. 25, Centre for analysis of risk and regulation, London School of Economics.



l'avenir | suisse |

**Genève**

Route des Acacias 47  
1227 Les Acacias/Genève  
Tel +41 22 749 11 00

**Zurich**

Rotbuchstrasse 46  
8037 Zurich  
Tel +41 44 445 90 00  
Fax +41 44 445 90 01

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)  
[info@avenir-suisse.ch](mailto:info@avenir-suisse.ch)