

Comment réglementer intelligemment ?

Pour être efficaces et économiquement acceptables, les réglementations étatiques doivent être bien conçues. Les principes de la « réglementation intelligente » ont donc leur place dans la boîte à outils de l'administration fédérale. *Felix Walter, Svenja Strahm, Jörg Leimbacher*

Abrégé Quels principes faut-il observer pour garantir l'efficacité des réglementations publiques ? Le concept de « réglementation intelligente » apporte des réponses intéressantes. Associé aux normes de la « meilleure réglementation » de l'UE, il fournit de précieux repères pour la conception des interventions de l'État – sans toutefois faire de miracles.

Si et seulement si l'État doit réglementer dans une situation donnée, la question du « comment » se pose : quelle est la meilleure manière de concevoir une réglementation efficace tout en minimisant les coûts et les effets néfastes ?

Aux quatre coins du monde, les gouvernements adoptent des approches différentes. Il y a par exemple la législation limitée dans le temps (« sunset legislation »), très répandue aux États-Unis et au Canada et généralement associée à une évaluation avant l'expiration du délai.

Certains pays, comme la France et Singapour, connaissent l'instrument du « bac à sable réglementaire » : il s'agit d'« articles expérimentaux » qui permettent aux entreprises de tester des modèles commerciaux ou des technologies innovantes.

Parmi les approches novatrices figurent également les clauses dites d'« opting-in » et d'« opting-out », qui offrent aux entreprises le choix de se soumettre ou non à la réglementation. En Suisse, par exemple, les entreprises peuvent s'exonérer de la taxe sur le CO₂ si elles s'engagent à réduire leurs émissions dans le cadre d'une convention d'objectifs.

Le présent article expose le concept de « réglementation intelligente ». Une étude récemment publiée commandée par l'Office fédéral de l'environnement (Ofev) a démontré les applications possibles de la réglementation intelligente en prenant l'exemple de la politique environnementale suisse¹. Ce concept remonte à une étude réalisée en 1998 par le juriste britannique Neil Gunningham et le politologue

américano-australien Peter Grabosky². Développé à l'origine pour la politique environnementale, il peut aussi s'appliquer à d'autres domaines politiques.

Cinq principes

La réglementation intelligente se veut efficace tout en causant les coûts économiques les plus faibles possibles et en favorisant l'innovation³. Pour atteindre ce but, Gunningham et Grabosky ont défini cinq principes.

1. Privilégier les instruments à faible influence étatique

Les instruments de réglementation comprennent – selon un degré d'intervention croissant – l'information, l'autorégulation, la coordination, les incitations fondées sur le marché et enfin les exigences et les interdictions. L'avantage des instruments moins interventionnistes est de permettre aux entreprises de réagir plus souplesment et de prendre davantage d'initiatives dans la recherche de solutions. Un exemple d'instrument à bas niveau d'intervention est l'information officielle ciblant les espèces végétales envahissantes. Il est souvent peu coûteux et bien accepté. Dans la réalité, il

Qu'est-ce qu'une réglementation ?

La *réglementation* englobe les activités et interventions de l'État visant à atteindre des objectifs par certains moyens (par exemple des informations, des taxes, des subventions, des obligations ou des interdictions). Ces objectifs sont notamment la lutte contre les défaillances du marché ou la protection contre des risques. L'*autorégulation* correspond à l'adoption de règles par des entités privées sans obligation directe imposée par des pouvoirs publics, par exemple dans des accords sectoriels. La *déréglementation* vise à diminuer l'emprise de l'État, par exemple en réduisant le nombre de lois, de normes et de règlements ou en rendant l'application d'une réglementation plus flexible.

¹ Ecoplan (2021).

² Gunningham et Grabosky (1998).

³ Voir l'article de Lorenzo Allio dans ce numéro (p. 19–21).

Le système de réglementation doit idéalement être conçu comme une cascade : il convient d'envisager des mesures plus strictes seulement si les instruments « doux » ne suffisent pas.



reste à déterminer si l'effet visé peut être obtenu avec peu d'intervention.

2. Concevoir idéalement le système réglementaire comme une cascade ou une séquence d'étapes

Si les instruments «doux» ne suffisent pas pour atteindre un objectif, il convient d'envisager des mesures plus strictes. Par exemple, un système de consigne obligatoire n'entrera en jeu qu'à partir du moment où un objectif donné de recyclage des bouteilles usagées n'est pas atteint par les mesures volontaires des détaillants. En prévoyant dès le départ une succession d'étapes, on incite les acteurs à coopérer dès l'instauration des mesures les moins interventionnistes.

3. Accroître l'efficacité par une combinaison optimale d'instruments

Un exemple de ce troisième principe est la politique climatique suisse, qui s'appuie sur un large éventail d'informations, de taxes, de subventions et de prescriptions.

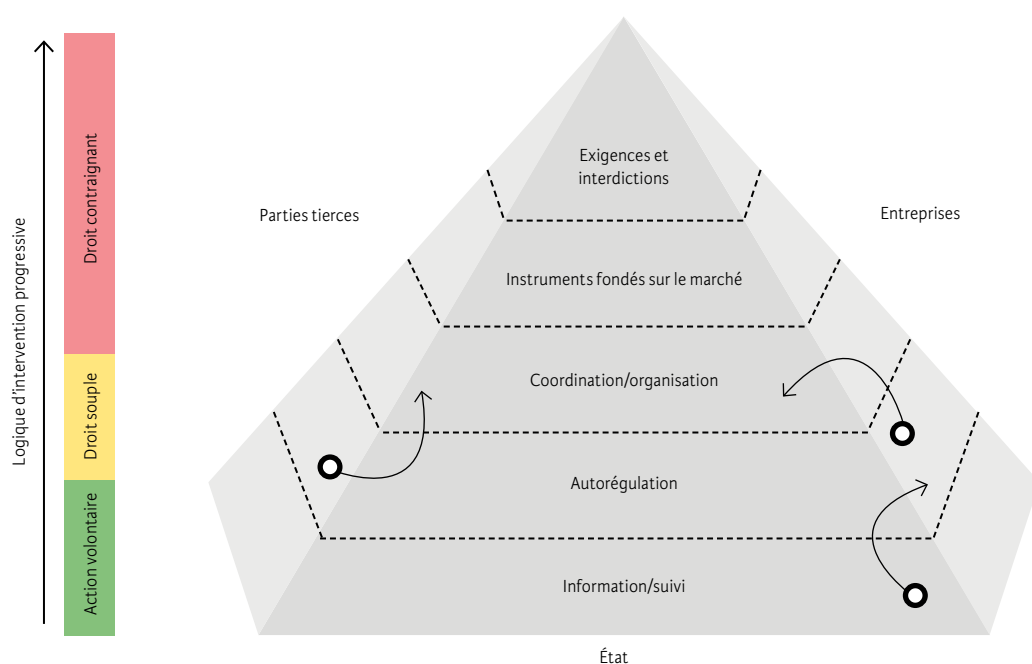
4. Associer les acteurs non étatiques concernés

Inclure les branches et les associations professionnelles et groupes d'intérêt concernés peut favoriser l'acceptation de la réglementation et sa mise en œuvre. Dans certaines circonstances, les associations peuvent pratiquer l'autorégulation, par exemple sous forme d'un accord sectoriel, comme dans le cas de l'élimination des appareils électriques (taxe anticipée de recyclage). En Suisse, ce principe de coopération se trouve d'ailleurs inscrit dans la loi sur la protection de l'environnement et dans celle sur l'énergie.

5. Saisir les opportunités économiques offertes par les instruments flexibles tout en préservant l'efficacité

Un bon exemple est l'aménagement flexible de la taxe incitative sur les composés organiques volatils (COV) dans les peintures, les vernis et les produits de nettoyage : la taxe d'incitation est en effet supprimée si les émissions tombent nettement au-dessous des limites de l'ordonnance sur la qualité de l'air. Une telle flexibilité encourage

Pyramide de réglementation selon Gunningham et Grabosky



La pyramide montre l'interaction entre les principes de la réglementation intelligente. On commence par des instruments à faible degré d'intervention. Les flèches indiquent que la réglementation peut impliquer d'autres niveaux (entreprises et tiers comme des associations) et que l'on peut passer à des instruments d'un niveau de contrainte supérieur si les objectifs ne sont pas atteints (réglementation en cascade).

certes la recherche de solutions innovantes et rentables, mais risque également d'accroître les coûts de mise en œuvre.

Les principes de la réglementation intelligente et leurs interactions peuvent être illustrés par une « pyramide de la réglementation » (voir *illustration*).

Améliorer la réglementation

Outre la réglementation intelligente, le concept de « meilleure réglementation » constitue aussi une référence essentielle pour la politique normative des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et au-delà. Si la réglementation intelligente cible la conception des réglementations, la notion de « meilleure réglementation » englobe les principes régissant l'ensemble du processus d'élaboration des politiques⁴ dans toutes les phases de conception et de mise en œuvre d'une réglementation.

Il importe avant tout de bien planifier une réglementation et d'en évaluer les conséquences possibles. Mais la consolidation politique, la consultation des parties prenantes et le soutien de tous les intéressés à la mise en œuvre et au suivi comptent également beaucoup, tout comme une évaluation et un contrôle de qualité (« fitness check »). Ces piliers d'une « meilleure réglementation » sont largement conformes à la « boîte à outils pour une meilleure réglementation » de l'Union européenne (UE), qui énumère pas moins de 65 points.

Un élément important du cycle politique est la mise en œuvre. Dès lors que des problèmes d'application peuvent nuire considérablement à l'impact des mesures, ils doivent être pris en compte dès la conception d'une réglementation. Une planification précoce de la répartition fédérale des tâches, des contrôles, des sanctions ainsi que des ressources humaines et financières nécessaires s'impose donc.

Pas une solution miracle

La réglementation intelligente offre un certain nombre de possibilités. Elle peut notamment améliorer l'impact et l'acceptation des

réglementations et susciter une plus large adhésion de l'économie en lui imposant moins de contraintes. À l'inverse, on risque de privilégier des instruments peu efficaces ou d'application très complexe et de perdre du temps jusqu'à la mise en œuvre de mesures plus efficaces.

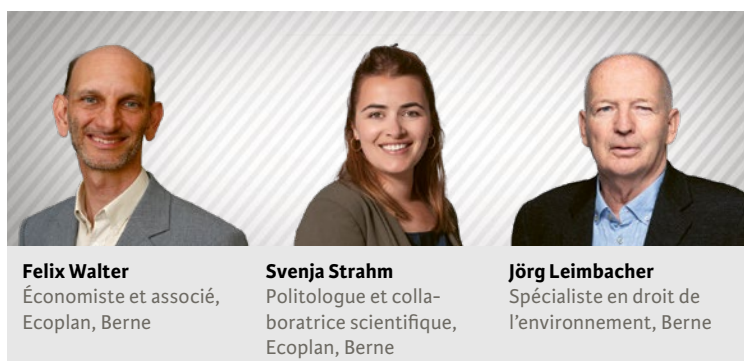
Au cas par cas, seule une analyse approfondie permet généralement de déterminer l'impact des éléments de la réglementation intelligente sur l'efficacité d'une réglementation. La « réglementation intelligente » pose donc de hautes exigences en matière d'évaluation préalable.

Certes, les instruments de légistique de l'Office fédéral de la justice et d'autres instruments d'évaluation comme l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), les prestations de conseil économique de l'Ofev ou encore l'évaluation de la durabilité au niveau fédéral⁵ couvrent d'importants aspects sectoriels. De même, le projet de consultation du Conseil fédéral relatif à la loi sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises et à un frein à la réglementation présente des approches favorisant une réglementation économiquement acceptable⁶. Il serait toutefois souhaitable d'énoncer les principes d'une réglementation « intelligente » sur un plan global et spécifique à la Suisse, par exemple dans le cadre d'une ligne directrice pour l'administration et le monde politique – ou sous la forme d'une « meilleure réglementation, avec finition suisse ».

⁴ Pour une représentation visuelle du cycle politique et du rôle de la réglementation intelligente et « meilleure », voir Ecoplan (2021).

⁵ Voir aussi la grille d'évaluation d'Elbel et Walter (2021).

⁶ Voir l'article de Nicolas Wallart et Roger Küttel dans ce numéro (p. 11–13).



Bibliographie

Ecoplan (2021). *Smart Regulation*. Étude commandée par l'Ofev.

Elbel R. et Walter F. (2021). « Évaluer les objectifs de durabilité dans une perspective économique ». *La Vie économique*, 5-2021.

Gunningham N. et Grabosky P. (1998). *Smart Regulation. Designing Environmental Policy*.