

La Suisse a besoin d'un frein à la réglementation

Les règlements inutiles pèsent lourdement sur l'économie dans le contexte actuel. Au lieu de diminuer, la densité normative ne cesse d'augmenter en Suisse. C'est pourquoi nous avons besoin de mécanismes efficaces, tels qu'un frein à la réglementation. *Peter Buomberger*

Abrégé Une enquête du World Economic Forum (WEF) a montré qu'en Suisse, les entreprises souffrent d'une réglementation croissante. Notre pays est de plus en plus mal noté en ce domaine. Cela tient aux faiblesses du système : l'administration veut renforcer son influence en multipliant les règlements, les politiciens espèrent marquer des points auprès des électeurs et de nombreux citoyens se croient plus en sécurité. La mondialisation a aussi sa part : l'accès au marché intérieur de l'UE, par exemple, implique la reprise du droit étranger. Des lobbyistes bien organisés vont également dans ce sens en utilisant la réglementation pour défendre leurs privilèges. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) dispose d'un très bon outil pour endiguer le flux de réglementation : l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Il ne s'agit toutefois que d'un tigre de papier, puisque le Seco a une fonction purement consultative. C'est pourquoi il faut que le processus soit supervisé par une institution indépendante. Un coup d'œil hors de nos frontières suffit pour comprendre qu'une méthode de calcul standardisée et des objectifs clairs de réduction sont indispensables.

Une partie considérable de ces coûts sont peut-être inutiles, donc évitables. La situation difficile dans laquelle le franc fort a plongé l'économie suisse et les grandes incertitudes qui planent sur le commerce extérieur commande de les réduire d'urgence.

La jungle réglementaire gagne du terrain

Des enquêtes récentes montrent que la tendance ne faiblit pas et que les règlements continuent de s'accumuler⁴. C'est aussi ce que confirme un sondage réalisé par le World Economic Forum (WEF)⁵ : en Suisse, un tiers des facteurs jugés problématiques par les chefs d'entreprises sont directement liés aux réglementations (voir *graphique*). Il est très préoccupant de constater que la situation s'est nettement détériorée de ce point de vue. C'est aussi le cas si on la compare à d'autres pays.

Des grands projets réglementaires nous attendent encore. Un nouveau déluge de normes va s'abattre sur l'économie suisse avec la Stratégie énergétique 2050, la transposition de l'initiative contre l'immigration de masse ou la réglementation de tout le secteur financier (appelée faussement réforme « feuille de trèfle »).

Il y a longtemps que les coûts que représente la réglementation croissante font l'objet d'intenses débats dans les milieux politiques et économiques. Les premières interventions parlementaires à ce sujet remontent aux années nonante⁶. Le Conseil fédéral et l'administration ont réagi en introduisant en 1999 un test de compatibilité PME et en 2000 l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Cette dernière a même affiné sa méthodologie au fil des ans et sensible-

Au sein de notre Parlement, on continue de croire que des règles, des prescriptions et des normes supplémentaires suffisent à résoudre des problèmes sociaux et économiques¹. On le voit à la façon dont les initiatives contre les rémunérations abusives et sur les résidences secondaires ont été transposées en droit. À n'en point douter, de nobles intentions guident ce surcroît de réglementations. Toutefois, on se demande rarement, voire jamais, s'il ne serait pas possible d'atteindre les mêmes objectifs en utilisant un autre instrument de l'économie de marché.

On peut argumenter que chaque règlement – pris individuellement – s'accompagne d'un coût qui reste acceptable. Considérée globalement, la densité réglementaire a atteint une telle ampleur dans certaines branches et dans l'ensemble de l'économie qu'elle entrave sérieusement la compétitivité suisse. Selon des estimations conservatrices du Conseil fédéral, les coûts de la réglementation représenteraient environ 2 % du produit intérieur brut (PIB)². L'Union suisse des arts et métiers (Usam) les situe même à 10 %³.

1 L'auteur remercie Tobias Schlegel d'Avenir Suisse pour sa précieuse contribution.

2 Seco, *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*, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 22F, rapport du Conseil fédéral du 13 décembre 2013.

3 Union suisse des arts et métiers, *Messung der Regulierungskosten für die KMU – Schlussbericht*, 2010.

4 Buomberger Peter, *Auswege aus dem Regulierungsdickicht*, papier de discussion, 2014, Avenir Suisse.

5 WEF, *The Global Competitiveness Report 2014-2015: Full Data Edition*, 2014, Genève, p. 352.

6 Par exemple l'interpellation du groupe radical-démocratique 92.3405 et la motion Columberger 95.3024.



CORBIS

ment élargi son contenu. Aujourd'hui, elle atteint un niveau normatif élevé du point de vue scientifique. Malgré tout, les discussions politiques et les instruments n'ont pas eu d'impact notable dans la pratique.

Deux questions cruciales se posent, dès lors. Premièrement, pourquoi les efforts déployés jusqu'ici pour enrayer le flot réglementaire ont-ils donné si peu de résultats? Deuxièmement, quelles sont les dispositions et instruments – surtout parmi ceux expérimentés à l'étranger – les plus prometteurs?

Les faiblesses du système favorisent l'inflation réglementaire

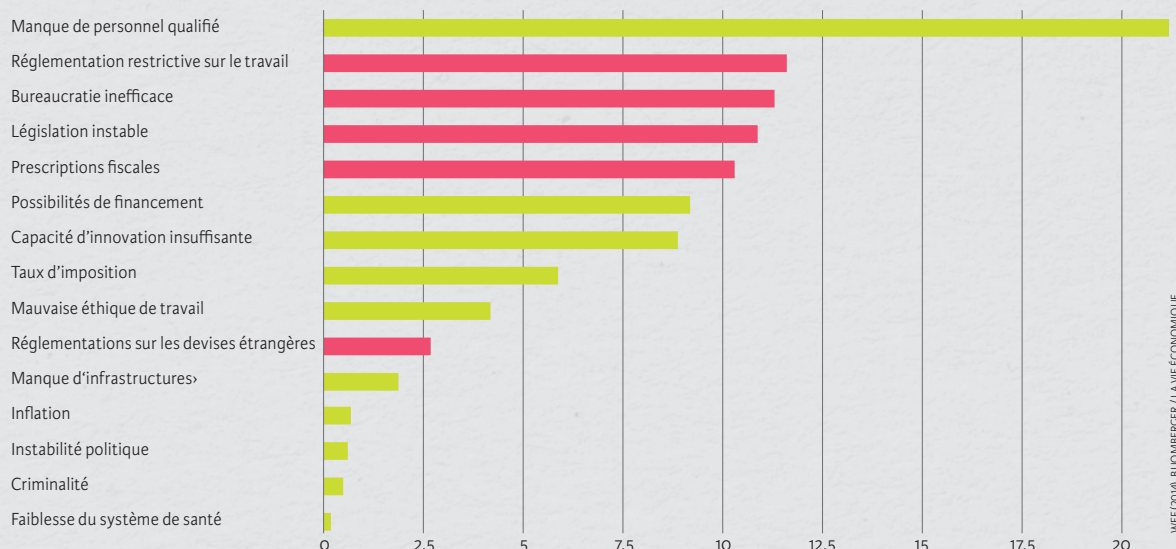
Ce flot n'est pas surprenant du point de vue politico-économique. L'administration peut, par ce biais, renforcer son influence et son pouvoir en

Les entreprises suisses souffrent d'une bureaucratie inefficace. La situation s'est détériorée en comparaison internationale.

7 Borner Silvio, Schweizer Politik im ökonomischen Praxistest, 2014, Zurich; Posner Richard, «Theories of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2), 1974, pp. 335–358; Buchanan James et Tullock Gordon, «The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy», dans *The Collected Works of James M. Buchanan*, 1999, Liberty Fund, Indianapolis.

multipliant les règlements. Les politiciens attirent l'attention des électeurs par leurs activités réglementaires et pensent pouvoir ainsi augmenter leurs chances d'être réélus. Enfin, de nombreux citoyens se croient davantage en sécurité⁷. De tels arguments ne doivent pas être interprétés comme une critique des autorités ou de la politique. Ils soulignent plutôt les lacunes institutionnelles de notre système. Les mécanismes de correction et de contrôle font défaut, ou alors on les contourne délibérément. La procédure appliquée par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma) en est un exemple: celle-ci interprète son mandat de manière très extensive et produit une grande quantité de «circulaires» qui ne sont pas directement contraignantes juridiquement. Depuis sa création en 2009, la Finma a déjà rédigé 57 circulaires, lesquelles comprennent au total plus de mille pages de nouvelles réglementations.

Les problèmes en Suisse, vus par les entreprises (en %)



Les facteurs marqués en rouge ont un lien direct avec la réglementation. Les personnes interrogées devaient citer les cinq plus grands problèmes, parmi ceux figurant dans la liste proposée, et les classer sur une échelle allant de 1 (le plus grave) à 5. Dans le graphique, les réponses sont pondérées selon ce classement.

lavieeco.ch/?p=38143

WEF (2014), BUDENBERGER / LA VIE ÉCONOMIQUE

Autres causes : la mondialisation et les groupes d'intérêt

Une autre cause de la réglementation croissante réside dans les progrès de la mondialisation et l'internationalisation. Pour accéder aux marchés internationaux – notamment à celui de l'UE –, nous devons fréquemment adapter nos règles, voire reprendre le droit étranger. Notre pays, victime de son « Swiss Finish », va toutefois bien au-delà de ce qui est nécessaire⁸. La perfection suisse, dont on vante tant les mérites, conduit souvent à édicter des exigences largement plus strictes que dans d'autres pays.

Les groupes de pression bien organisés, qui défendent les intérêts d'entreprises ou de secteurs entiers de l'économie, contribuent également à cette jungle réglementaire. En proposant de nouvelles réglementations, ils essaient constamment d'obtenir des avantages vis-à-vis de la concurrence (surtout étrangère), voire de verrouiller le marché à leur profit. L'étendu des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes sont emblématiques en ce domaine. De même, lorsqu'on a voulu récemment espacer les contrôles de voitures, les garagistes ont mené campagne et réussi à défendre leurs acquis. Les représentants de l'agriculture sont aussi champions du verrouillage.

L'AIR, un instrument de contrôle inapproprié

Le Seco dispose de l'AIR, un instrument différencié et performant, pour améliorer la qualité des réglementations et enrayer le flot réglementaire. Toutefois, son concept institutionnel est erroné : en effet, les AIR sont exécutées par les départements chargés d'élaborer les nouvelles lois ou les révisions. Le Seco n'a qu'une fonction consultative.

Un tel examen n'est donc souvent guère critique, notamment parce qu'il est rare qu'il étudie d'autres options que celle proposée ou quantifie les coûts⁹. C'est la raison pour laquelle les AIR ne sont pas prises au sérieux et sont devenues un simple tigre de papier. En outre, ces analyses sont rarement publiées, ce qui conduit à perpétuer l'asymétrie naturelle de l'information entre d'une part l'administration, d'autre part les acteurs politiques et l'opinion publique.

Tirer les enseignements des expériences étrangères

Comment résoudre au mieux une situation aussi complexe ? Une chose est sûre : rien ne se passera sans un consensus politique qui dépasse les

⁸ Kux Stephan, *Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?*, papier de discussion, 1998, Bonn.

⁹ Schlegel Tobias, *Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung: Evaluation 2014, 2015*, disponible à l'adresse www.seco.admin.ch.

clivages partisans. Il est indispensable que tous les partis perçoivent le problème de la même manière, comme l'ont bien montré les expériences faites à l'étranger. Pour atteindre un tel consensus, il faut largement dépolitiser le débat. Pour suivre une discussion relativement stérile sur la déréglementation et la privatisation ne suffit pas.

La dépolitisation peut se réaliser en présentant de manière claire et compréhensible les conséquences économiques et sociales de la densité normative pour la politique, l'économie et les citoyens. Cette tâche, qui consiste essentiellement en de la communication, relève d'abord des associations, qu'il s'agisse de l'organisation faîtière Economiesuisse ou de celles qui défendent les intérêts de leur profession, comme la Société suisse des entrepreneurs, Gastrosuisse ou l'Usam.

Un aperçu des mesures prises à l'étranger permet d'isoler celles qui ont prouvé leur potentiel dans le domaine technique et institutionnel. Pour l'essentiel, cela concerne la méthode de calcul, l'organe de contrôle et les objectifs.

Calcul standardisé et codifié des coûts de la réglementation

Pour rendre la discussion plus objective, il est indispensable que la méthode de calcul soit standardisée, contraignante et que son application soit largement acceptée par les milieux politiques. On doit en particulier déterminer clairement quels types de coûts figurent dans l'évaluation. Les coûts indirects, ceux d'opportunité par exemple, sont en général difficilement quantifiables. Mieux vaut donc les mettre de côté pour des raisons pratiques, tout en sachant qu'ils sont souvent importants.

C'est aux Pays-Bas qu'est apparue la première méthode de calcul standardisée¹⁰. Elle a ensuite fait ses preuves dans d'autres pays. Son fonctionnement est décrit sous une forme adaptée dans les lignes directrices relatives à l'AIR. Malheureusement, ce système de calcul standardisé n'est pratiquement pas appliqué en Suisse lorsqu'une AIR est effectuée.

Un organe de contrôle indépendant

Du fait que les AIR sont rédigées en Suisse au sein de l'administration, elles servent généralement

plus à légitimer des idées préconçues qu'à étudier correctement d'autres possibilités et à calculer leur impact économique. Les AIR produites récemment par la Finma en témoignent. Ce sont plus des tentatives de justification que des analyses quantitatives sérieuses. Il est donc urgent de créer une institution indépendante qui vérifie et évalue les AIR rédigées par l'administration. C'est ce qu'ont fait les Pays-Bas, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Suède et la Tchéquie¹¹. L'administration ne peut pas et ne doit pas contrôler sa propre réglementation.

Les membres d'une telle institution devraient être des personnalités reconnues du monde politique ou de l'économie, expérimentées dans le domaine réglementaire. L'autorité allemande – le Conseil de contrôle des normes – compte dix membres et celle des Pays-Bas trois. Ces organes n'ont certes pas de pouvoir judiciaire, mais ils peuvent convaincre par leurs compétences et ils ont la possibilité de publier systématiquement les résultats de leurs analyses. En outre, un rapport annuel assure une totale transparence de leurs activités.

Néanmoins, on ne combat pas la bureaucratie par la bureaucratie. Les nouveaux projets ne devraient être évalués qu'à partir d'une certaine taille. De plus, l'analyse de la réglementation existante demanderait un investissement excessif. L'organe de contrôle devrait se soumettre à une analyse coûts-bénéfices. Ses coûts annuels, qui peuvent aller de 2 à 3 millions de francs, devraient être mis en relation avec les économies réalisées par les autorités. Cela suppose de définir au préalable une certaine relation entre les coûts et les économies. Un rapport de 1 à 100, par exemple, serait clair quant aux ambitions nourries.

Des objectifs de réduction simples et clairs

Des objectifs de réduction simples et clairs constitueraient l'outil le plus efficace pour empêcher de nouvelles réglementations et réduire les coûts administratifs suscités par les dispositions existantes. Là aussi, la Suisse peut tirer profit des expériences faites à l'étranger. La

On ne combat pas la bureaucratie par la bureaucratie.

¹⁰ Standard Cost Model for Substantive Compliance Costs.

¹¹ Pays-Bas: Adviescollege toetsing regeldruk (Actal); Allemagne: Nationaler Normenkontrollrat (NKR); Grande-Bretagne: Regulatory Policy Committee (RPC); Suède: Regelrådet; Tchéquie: Komise RIA.

Grande-Bretagne a adopté en 2013 l'objectif de réduction «one-in, two-out»¹² : en contrepartie de toute nouvelle directive économique, il convient de supprimer deux réglementations engendrant les mêmes coûts pour les entreprises.

Ce mécanisme devrait réduire de 662 millions de livres les coûts réglementaires pour les années 2013 à 2015. D'autres pays, comme l'Allemagne, l'Autriche et l'Australie, appliquent le principe «one-in, one-out» pour freiner la réglementation. Si l'on abolit une ancienne réglementation à chaque fois qu'une nouvelle est édictée, la charge administrative des entreprises devrait au moins rester constante. En Suisse, on pourrait introduire un frein à la réglementation sur le modèle du frein à l'endettement. La croissance des coûts réglementaires ne devrait pas dépasser celle du PIB, par exemple.

Des bases de calcul claires, un organe de contrôle indépendant et des objectifs de réduction

concrets permettraient de responsabiliser en particulier les politiciens et l'administration. Au lieu de beaux discours, nous avons besoin d'actes politiques dont le succès soit mesurable. La qualité des nouvelles réglementations en profitera et les coûts administratifs diminueront. Cela renforcerait fortement notre compétitivité, tout en maintenant ou créant des emplois.

¹² «One-in, two-out: statement of new regulation», à l'adresse www.gov.uk. Voir également l'article d'Annetta Holl, p. 21 de ce numéro.



Peter Buomberger

Senior Consultant au think tank libéral Avenir Suisse, Zurich