

Analyser en amont les conséquences économiques des réglementations

Les analyses d'impact de la réglementation visent à évaluer une réglementation de façon critique et à identifier ses conséquences économiques. Bien utilisées, elles peuvent l'améliorer. Le Conseil fédéral entend maintenant introduire un examen préalable.

Uschi Anthamatten

Abrégé L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) a été introduite il y a 20 ans au sein de l'administration fédérale. Considérée le plus souvent comme un simple instrument d'allègement administratif, elle va en réalité beaucoup plus loin. Elle fournit une approche systématique pour examiner la nécessité d'une réglementation, évaluer ses effets et présenter les alternatives possibles. Grâce à l'AIR, les décideurs politiques (surtout le Conseil fédéral et le Parlement) sont en mesure de faire un choix éclairé sur une base factuelle. Certaines évaluations indiquent toutefois que l'AIR ne remplit pas toujours son objectif premier, à savoir accroître la transparence sur les conséquences d'une réglementation et optimiser les réglementations. De nouvelles mesures, comme l'introduction de l'examen préalable, devraient apporter des améliorations.

La charge administrative qui pèse sur les entreprises augmente. Tel était du moins l'avis d'un grand nombre d'auteurs d'interventions parlementaires dans les années 1990. En réponse à ces interventions, l'administration fédérale a introduit en 1999 l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). À la même époque, elle a mis sur pied le test de compatibilité PME et le Forum PME, qui fait toujours partie du Secrétariat d'État à l'économie (Seco). D'autres pays ont instauré l'AIR plus tôt, à l'image des États-Unis, qui connaissent un tel système depuis les années 1980. Aujourd'hui, l'AIR est un élément essentiel du processus législatif dans tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Des bases décisionnelles fiables

Les développements qu'a connus la politique réglementaire au niveau international ont élargi le champ de l'AIR. On s'est notamment aperçu que les réglementations inefficaces et de piètre qualité étaient tout aussi dommageables que les

réglementations coûteuses. Ce constat déterminant a conduit à adopter une perspective plus large, dans le but de rendre les interventions de l'État plus efficaces. Le concept de « meilleure réglementation » a ainsi vu le jour : il vise à trouver des réglementations de qualité supérieure offrant un bon rapport coût-bénéfice. Outre l'impact sur l'économie, les conséquences sur la société, l'environnement et le développement durable doivent être prises en considération. À cela s'ajoute le fait que l'AIR, en accompagnant le processus législatif dès le commencement, doit contribuer à l'optimisation d'une réglementation.

En Suisse également, beaucoup de choses ont évolué ces 20 dernières années. La méthodologie de l'AIR s'est fortement développée avec le manuel publié en 2013 et correspond aujourd'hui à la norme internationale. Depuis 2006, des « AIR approfondies »¹ sont également confiées à des prestataires externes par l'office fédéral responsable et le Seco. L'administration dispose donc d'un instrument livrant régulièrement des résultats déterminants, par exemple lors de la révision de la loi sur l'approvisionnement en électricité, de la législation sur les denrées alimentaires et de celle sur les dispositifs médicaux. L'AIR a ainsi gagné en notoriété et fait désormais partie intégrante du débat politique. Le Parlement demande lui aussi toujours plus souvent des bases décisionnelles objectives sous forme d'AIR, par exemple sur la question du relèvement du montant minimum du chiffre d'affaires rendant obligatoire l'inscription d'une entreprise individuelle au registre du commerce². Dans le débat politique, toutefois, l'AIR reste perçue comme un outil permettant de faire

¹ L'instrument des AIR approfondies annoncé dans les objectifs annuels du Conseil fédéral a été introduit avec la décision du Conseil fédéral concernant le rapport « Simplifier la vie des entreprises » du 18 janvier 2006.

² Voir le postulat 17.3115 de la CAJ-N sur parlament.ch, ainsi que Meier et Jung (2019) « Vaut-il la peine de relever le seuil d'inscription au registre du commerce ? », *La Vie économique*, 2019/8-9 : 56-58.

³ Directives du Conseil fédéral du 15 septembre 1999 sur l'exposé des conséquences économiques des projets d'actes législatifs fédéraux.

⁴ Plus d'informations sur seco.admin.ch.

baisser les coûts de la réglementation même si, pour l'administration fédérale, elle montre bien plus que les conséquences sur les entreprises.

L'AIR propose des alternatives

Une AIR oblige le législateur à étudier de façon systématique les objectifs d'une réglementation et à déterminer si cette dernière est nécessaire, quelles sont ses conséquences et quelles sont les autres solutions envisageables. Cinq points sont à prendre en considération (voir *encadré 1*, p. 20).

Ces cinq axes s'appliquent à tous les projets de réglementation de la Confédération³ et doivent figurer déjà dans le dossier de consultation ou, au plus tard, dans le message du Conseil fédéral. Si une analyse quantitative du rapport coût-bénéfice est toujours souhaitable, elle est bien souvent irréalisable, ou alors uniquement dans les grandes lignes. L'étendue et la teneur de l'AIR doivent en effet être proportionnelles au poids économique du projet. Pour des projets de

modeste envergure, un passage en revue bref et transparent des points à examiner suffit, alors qu'une étude détaillée est indiquée pour les projets plus complexes. Les projets très importants sur le plan économique peuvent faire l'objet d'une AIR approfondie en collaboration avec le Seco. Que ce soit pour une AIR simple ou approfondie, l'équipe responsable au Seco épaulé les offices et met un manuel méthodique⁴ à leur disposition. En tous les cas, plus l'AIR commence tôt, plus elle est utile. Dans l'idéal, les cinq points à examiner doivent être passés en revue le plus tôt possible dans le cadre du processus législatif, être régulièrement réévalués et rendus publics.

Les défis de l'AIR

La responsabilité de l'AIR incombe à l'office disposant des informations et des données nécessaires, ce qui peut toutefois créer des conflits d'intérêts. En effet, tout régulateur place par nature la réalisation de son objectif de

Depuis deux ans, les boulangeries doivent déclarer les allergènes. Une analyse d'impact de la réglementation a estimé que cette obligation génère des coûts annuels supplémentaires de plusieurs millions de francs.



réglementation au premier plan et néglige les effets secondaires indésirables. C'est là le défi principal du système actuel.

Par ailleurs, plusieurs évaluations⁵ ont montré que, pour de nombreux projets, l'AIR est trop restrictive ou trop tardive. Ce problème s'explique notamment par l'absence de mécanisme contribuant à l'utilisation la plus rationnelle possible des ressources dans l'application de l'AIR. Dès lors, l'instrument n'est que modérément utilisé. Il est également critiqué par les milieux politiques et économiques, qui lui reprochent de n'avoir guère allégé la charge

administrative des entreprises jusqu'ici. De nombreuses interventions parlementaires demandent donc une amélioration de l'instrument et un contrôle indépendant des AIR⁶.

Une amélioration grâce aux examens préalables

Pour mettre en œuvre ces interventions parlementaires, le Conseil fédéral mise principalement sur l'optimisation des processus existants afin d'accroître la transparence et d'améliorer la qualité de la réglementation. Pour des raisons de coûts et d'efficacité, il n'entend pas donner suite à la demande du Parlement de créer un organe de contrôle indépendant. Des mesures ciblées telles que l'introduction d'un examen préalable (voir *encadré 2*) ou le recours accru à l'AIR approfondie devraient permettre de garantir qu'une première analyse soit effectuée assez tôt pour les projets importants. S'agissant des projets touchant les entreprises, le Conseil fédéral souhaite en outre que les coûts directs qui incombent à ces dernières (coûts de la réglementation) soient systématiquement évalués dans le cadre de l'AIR et présentés de manière standardisée dans les messages.

Pas toujours simple à réaliser dans la vie politique, l'AIR n'est pas la panacée. Elle oblige néanmoins l'administration et le monde politique à examiner avec soin les avantages et les inconvénients d'une réglementation ainsi que les alternatives possibles. Sa valeur ajoutée tient surtout à son caractère systématique et à la précocité de ses résultats. Il s'agit de livrer des informations objectives aux décideurs politiques afin qu'ils puissent se déterminer en s'appuyant sur des faits.

Encadré 1 : quel est l'objet de l'analyse d'impact de la réglementation ?

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) examine en amont les conséquences économiques des projets de la Confédération. Cinq points doivent être examinés systématiquement :

- *La nécessité et la possibilité d'une intervention de l'État* : quels problèmes sont à l'origine du projet ? Ces problèmes exigent-ils une intervention de l'État ? Quels sont les objectifs assignés au projet ? Existe-t-il des défaillances du marché ou des échecs de la réglementation ?
- *L'impact du projet sur les différents groupes de la société* : quelles sont les conséquences du projet (coûts, avantages, effets de répartition) sur les différents groupes sociaux (entreprises, ménages, État, régions, etc.) ?
- *Les implications pour l'économie dans son ensemble* : quelles sont les conséquences du projet (coûts, avantages, effets de répartition) sur l'économie (croissance, concurrence, place économique) ?
- *Les autres réglementations entrant en ligne de compte* : existe-t-il d'autres instruments ou contenus normatifs permettant d'atteindre les objectifs de manière plus efficace et plus efficiente, avec moins de restrictions pour les destinataires ?
- *Les aspects pratiques de l'exécution* : l'exécution de la réglementation a-t-elle été conçue et préparée de manière à limiter le plus possible la charge pour les destinataires, à optimiser l'efficacité de la réglementation et à réussir l'introduction de celle-ci ?

Encadré 2 : l'examen préalable, une analyse proportionnée

En décembre 2018, le Conseil fédéral a décidé que tous les projets devraient à l'avenir faire l'objet d'un examen préalable (« quick check ») le plus tôt possible dans le cadre du processus législatif. D'une part, ce « check » passe rapidement en revue les points à examiner en matière d'analyse d'impact de la réglementation (AIR), à un stade précoce. Dans le cadre de l'avant-projet d'une loi ou d'une ordonnance, l'office responsable doit renseigner de manière transparente sur la nécessité et les conséquences d'une réglementation, ainsi que sur les alternatives possibles. D'autre part, l'examen préalable vise à montrer quelles conséquences concrètes sont à attendre et quelles incertitudes demeurent. Selon leur importance, ces points seront ensuite étudiés dans le cadre d'une AIR simple ou approfondie.



Uschi Anthamatten

Cheffe suppléante du secteur Analyse de la réglementation, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

⁵ Voir notamment : Contrôle fédéral des finances (2016), « Prévisions dans les messages du Conseil fédéral. Évaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs ».

⁶ Voir la motion 15.3400 Vogler (« Éviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation »), la motion 15.3445 du groupe libéral-radical (« Réduction de la bureaucratie. Faire analyser les coûts de la réglementation par un organe indépendant »), l'initiative parlementaire 19.402 de la CER-E (« Analyse d'impact de la réglementation indépendante ») et l'initiative parlementaire 16.500 Knecht (« Analyse obligatoire de la qualité de la réglementation dans le rapport explicatif destiné à la consultation »).