

# La règle du « un pour un » peut-elle freiner l'activité normative ?

La Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France et le Canada viennent d'adopter le mécanisme du « un pour un ». Ils espèrent ainsi mettre un coup d'arrêt à l'inflation réglementaire.

Annetta Holl

**Abrégé** Les textes normatifs ne cessent de prendre de l'ampleur, et avec eux les coûts de la réglementation. Tant le monde politique que les milieux économiques sont à la recherche de mesures susceptibles d'enrayer ce phénomène. La règle du « un pour un », qui oblige à supprimer une réglementation existante avant d'en adopter une nouvelle, en est une. La Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France et le Canada l'ont adoptée au cours des dernières années. Chacun de ces pays a adopté un système différent et les données nécessaires à une analyse exhaustive sont encore peu nombreuses. Il est donc trop tôt pour en tirer des conclusions.

Il y a longtemps que la charge fiscale et ses effets sur les performances des entreprises font l'objet de débats. Les coûts induits par la réglementation sont, pour leur part, de plus en plus mis en relief depuis quelques années. Le monde politique et l'économie veulent désormais y

mettre un frein. Avenir Suisse, le groupe de réflexion libéral, plaide ainsi pour l'introduction d'un frein à la réglementation, sur le modèle du frein à l'endettement<sup>1</sup>.

L'idée d'établir un budget pour les coûts de la réglementation, comme cela se fait pour la charge fiscale, est apparue aux États-Unis à la fin des années septante. Elle n'a eu aucune suite<sup>2</sup>. Il est en effet extrêmement difficile et laborieux, dans une économie dynamique, de déterminer les coûts et les bénéfices de la réglementation.

La notion de coût a refait surface ces dernières années. Certains ont demandé que l'inflation normative soit stoppée ou tout au moins freinée. Quelques pays, comme la Grande-Bretagne, le

<sup>1</sup> Voir l'article de Peter Buomberger, p. 12 de ce même numéro.

Chaque nouvelle règle devrait être compensée par la suppression d'une autre. En Suisse aussi ? Un huissier évacue un chariot rempli de codes depuis la salle du Conseil national.



KEYSTONE



Canada, la France et l'Allemagne, se sont dotés d'instruments en ce sens (voir *tableau*). Les mécanismes mis en place reposent sur le principe du « un pour un » (« one-in, one-out », OIOO). Cette règle veut que, pour toute nouvelle norme, on en supprime une autre générant des coûts équivalents. L'application exige un contrôle régulier des normes existantes, afin d'identifier et d'abroger celles qui ne servent à rien. Elle demande, par ailleurs, une évaluation fiable des nouvelles normes et de leur coût.

## Les Britanniques doublent la mise avec « one-in, two-out »

La Grande-Bretagne, traditionnellement pionnière dans l'art du « mieux légiférer », a adopté un programme de réduction et d'amélioration de la réglementation, en y introduisant le principe OIOO dès 2011. L'impact des normes sur les PME est systématiquement examiné, tandis que les lois sont limitées dans le temps et doivent faire l'objet d'une évaluation périodique. Un projet, le *Red Tape Challenge*, doit identifier les normes considérées comme les plus inutiles par les citoyens, afin de les abroger.

En 2013, le Parlement britannique a adopté le principe du « one-in, two-out » (OITO), qui exige une double compensation des coûts. Il ne s'agit dès lors plus d'empêcher la réglementation de croître, mais de la réduire.

Comme l'OIOO, l'OITO s'applique à tous les projets normatifs nationaux, mais pas aux règlements européens, ni au droit international, à moins que la norme de transposition dans la législation britannique n'aille plus loin que le droit de l'UE<sup>3</sup>. Les lois d'urgence, les normes concernant des risques systémiques sur les marchés financiers, les redevances et les impôts ne tombent pas non plus sous le coup de l'OITO.

Le frein à la réglementation ne concerne, par ailleurs, que les coûts directs supportés par les entreprises et les organisations de la société civile. Il ne s'applique pas plus à l'État qu'aux individus, ni aux coûts indirects. La compensation doit, en règle générale, intervenir dans l'année qui suit et au sein du département concerné. Un organe de surveillance indépendant, le *Regulatory Policy Committee*, examine

les comptes à l'aide de l'« impact assessment », une procédure d'évaluation des effets des réglementations.

## Des coûts reportés sur les assurés

Le Regulatory Policy Committee publie deux fois par an un rapport sur les normes introduites ou supprimées, et évalue la prestation des divers départements. Il ressort des neuf rapports semestriels parus depuis 2011 que les coûts supportés par l'économie ont été réduits de plus de 2 milliards de livres (montant net). Seuls deux rapports n'ont conclu à aucune économie.

Un exemple suffira, toutefois, à montrer que ce résultat doit être relativisé : la plus importante réduction a été enregistrée durant le premier semestre qui a suivi l'introduction du frein. Elle

a été réalisée en indexant les rentes de vieillesse versées par les institutions de prévoyance professionnelle sur les prix à la consommation plutôt que sur les prix de détail. Cette économie de près de 3 milliards de livres a certes profité aux entreprises<sup>4</sup>, mais elle s'est faite au détriment des assurés – et donc des particuliers – puisqu'elle provient d'une dévaluation de leurs rentes<sup>5</sup>.

De simples transferts de coûts des entreprises vers les particuliers sont ainsi considérés comme un allègement financier pour l'économie<sup>6</sup>. Dans le cas britannique, une grande partie des économies annoncées n'aurait d'ailleurs pas été possible sans de tels transferts. L'efficacité d'un frein à la réglementation dépend par conséquent de la manière dont il est conçu ainsi que des coûts et des groupes cibles pris en compte.

## Le principe du « un pour un » devient une loi au Canada

En 2012, le Canada a adopté le principe du « un pour un ». Il est devenu ce faisant le premier pays à faire figurer le frein à la réglementation dans une loi<sup>7</sup> : toute introduction ou modification de norme qui génère une charge adminis-

De simples transferts de coûts des entreprises vers les particuliers sont considérés comme un allègement financier pour l'économie.

2 DeMuth Christopher, *The Regulatory Budget, Regulation*, mars 1980, pp. 29-44; Meyers Roy, « Regulatory Budgeting: A Bad Idea Whose Time Has Come », *Policy Sciences* vol. 31, 1998, pp. 371-384.

3 Lorsque les directives communautaires sont « surtransposées » et que les règles nationales sont ainsi plus exigeantes que celles de l'UE, on parle de « gold plating » ; en Suisse, on appelle parfois cela le « swiss finish ».

4 Department for Business Innovation & Skills, *One-in, one-out: first statement of new regulation – January to June 2011*, 2011.

5 Equivalent Annual Net Cost to Business (EANCBS).

6 Department for Work and Pensions, « Impact of the move to CPI for Occupational Pensions », *Impact Assessment*, n° DWP0014, 2011.

7 Depuis 2015.



trative pour les entreprises doit être compensée par une réduction équivalente de cette même charge. Toute nouvelle réglementation doit également s'accompagner de la suppression d'une autre.

Cette règle ne s'applique cependant qu'aux règlements, aux décrets et aux lignes directrices, mais pas aux lois. Elle ne concerne en outre que la charge administrative induite par une réglementation, mais pas les coûts qui en découlent (frais d'acquisition des équipements de sécurité obligatoires sur les chantiers, par exemple). Le Canada indique avoir pu ainsi supprimer 19 réglementations ces deux dernières années et avoir allégé la charge administrative des entreprises de 21 millions de CAD<sup>8</sup>.

## La France et l'Allemagne suivent le mouvement

En 2013, le gouvernement français a émis une circulaire imposant un moratoire (gel de la réglementation) sur les arrêtés et les décrets. L'usage des circulaires et leur longueur sont également limités. Le principe du « un pour un »

est également adopté. Toutefois, la France ne l'a pas limité aux coûts supportés par l'économie, comme en Grande-Bretagne. Elle l'a étendu aux collectivités territoriales et aux particuliers. Les conséquences pour l'État et l'administration publique demeurent hors du champ de la circulaire. Comme en Grande-Bretagne et au Canada, les autorités doivent réaliser une étude d'impact et publier le coût des normes tous les six mois.

Un autre pays voisin de la Suisse, l'Allemagne, a adopté en juillet de l'année passée la règle OIOO pour les nouveaux règlements fédéraux qui accroissent les charges des entreprises<sup>9</sup>. Les projets de transposition à l'identique du droit international ou des dispositions de l'UE ne sont pas concernés, de même que ceux visant à se prémunir contre d'importants dangers ou ceux dont la validité est limitée dans le temps. L'entité responsable du projet doit compenser le coût de la norme à introduire. Un organisme de lutte contre la bureaucratie, le *Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau (STBA)*, peut toutefois limiter cette compensation. Il doit également rendre compte deux fois

<sup>8</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Fiche d'évaluation 2013-2014 : Mise en œuvre du Plan d'action pour la réduction du fardeau administratif*, 2015.

<sup>9</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie*, Regierungsbeschluss vom 11. Dezember 2014, 2014.

### La règle du « One-in, one-out » dans les quatre pays étudiés

	Grande-Bretagne	Canada	France	Allemagne
Introduction de la règle « one-in, one-out »	2011, dès 2013 « one-in, two-out »	2012	2013	2015
Base légale	Contrat de coalition/stratégie de coalition	Loi fédérale (depuis 2015)	Circulaire du Premier ministre	Décision de la Chancellerie
Réglementation ou niveau juridique concerné	Tous les projets de règlements nationaux	Règlements, décrets et lignes directrices de portée nationale	Arrêtés, décrets et circulaires de portée nationale	Projets de réglementation du gouvernement fédéral
Exceptions	Droit européen et droit international, Lois d'urgence et régulation des marchés financiers	Transposition commandée par une règle supérieure, mesures servant à se prémunir contre d'importants dangers	Législation européenne, textes d'application de la loi commandés par une règle supérieure	Transposition directe de lois européennes, lois ayant une validité limitée, mesures servant à se prémunir contre d'importants dangers
Coûts : entités prises en compte	Entreprises et organisations de la société civile	Entreprises	Entreprises, collectivités territoriales, particuliers	Entreprises
Coûts : catégories prises en compte	Charge administrative et coûts directs	Charge administrative	Charge administrative et coûts directs	Coût résultant de l'application de la norme
Organes de surveillance	Regulatory Policy Committee	Secrétariat du Conseil du Trésor	Secrétariat Général du Gouvernement	Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau



par an de l'évolution des coûts liés à l'application des normes et des mesures de compensation prévues.

### Une mesure encore peu étudiée

Notre expérience, pour l'heure, est trop faible pour juger des effets du «un pour un». Les bases légales, la conception de cette règle, le calcul des coûts et les instances de contrôle varient également beaucoup d'un pays à l'autre. De nombreuses questions n'ont pas été résolues. On ne sait notamment pas dans quelle mesure un frein à la réglementation pourrait limiter les compétences du pouvoir législatif. Quelle serait sa place par rapport au droit international ou fédéral?

Il ne faut pas oublier que les réglementations génèrent aussi des bénéfices. Or, ces derniers ne

sont pas pris en compte dans un calcul des coûts du type OIOO. Il est donc trop tôt pour savoir si ces instruments sont à même de stopper ou d'endiguer l'inflation normative et pour identifier leurs conséquences à long terme sur la qualité de la réglementation.



**Annetta Holl**

Stagiaire universitaire, Analyse de la réglementation,  
Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne