

Document de travail

Des chemins pour sortir de la jungle réglementaire

Faits préoccupants et solutions prometteuses pour la Suisse
Peter Buomberger

Remerciements

L'auteur remercie ses collègues Rudolf Walser et Alois Bischofberger, Senior Consultants auprès d'Avenir Suisse, ainsi que les professeurs Silvio Borner et Jean-Pierre Roth, membres de la Commission de programme d'Avenir Suisse, pour leur relecture critique du manuscrit et leurs multiples et précieuses suggestions. Des remerciements particuliers vont au professeur Christoph Müller, Université de Saint-Gall, à Eric Scheidegger, SECO, au professeur André Burgstaller, Université Columbia, New York, et en particulier à Mme Christa Markwalder, conseillère nationale, pour les nombreux entretiens extrêmement utiles sur le sujet. Ce travail n'aurait pas été possible sans l'énergique soutien de Simon Hurst et Luc Zobrist, tous deux d'Avenir Suisse, à l'élaboration des données et à la création des graphiques. La responsabilité de ce document de travail revient au seul auteur.

Auteur Peter Buomberger, peter.buomberger@avenir-suisse.ch
Editeur Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Coordination Verena Parzer Epp
Traduction Gian Pozzy, Annegret Sturm
Correction Simon Hurst, Nicole Pomezny, Annegret Sturm
Conception Jörg Naumann
Production Staffel Druck, www.staffeldruck.ch

© Novembre 2014 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Comme Avenir Suisse est 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.

Commander: assistent@avenir-suisse.ch, tél. 044 445 90 00

Télécharger: <http://www.avenir-suisse.ch/fr/40230/jungle-reglementaire>

Table des matières

1_ Gulliver en Suisse: une introduction	_5
2_ Un danger pour la croissance	_7
3_ Combien de réglementation faut-il à une économie?	_9
4_ La réglementation en Suisse	_12
4.1_ Une densité réglementaire difficilement mesurable	12
4.2_ Une dynamique accentuée depuis le tournant du millénaire	13
4.3_ La densité réglementaire, problème central de l'entrepreneur	17
5_ La densité réglementaire en comparaison internationale	_18
5.1_ Une base de données probante	19
5.2_ Constante perte de terrain de la Suisse dans les classements	20
5.3_ Réglementation pesante dans la construction	24
5.4_ Nuages noirs sur l'horizon du marché du travail	26
5.5_ Moyenne basse pour les investissements directs	28
5.6_ Dégradation dans le secteur des services	28
5.7_ Zone à problèmes: création de nouvelles entreprises	30
5.8_ Télécoms et assurances: deux branches fortement réglementées	33
5.9_ Réglementations: pas de quoi fanfaronner	35
6_ Défrichage de la jungle réglementaire	_36
6.1_ Maigre bilan des efforts réalisés à ce jour	36
6.2_ Programme: moins de réglementation et de meilleures règles	39
7_ Proposition d'un contrôle de qualité de la réglementation	_43
Annexe: sources des données	45
Références	48

1_ Gulliver en Suisse: une introduction

La croyance selon laquelle les problèmes sociaux et économiques se résolvent à l'aide de règles, de prescriptions et d'ordonnances reste intacte. Presque toujours, ces réglementations obéissent à de nobles intentions (même si celles-ci ne résistent pas toujours à un examen attentif). Et comme, presque toujours, une réglementation en soi ne paraît que peu restreindre la liberté, elle n'est pas perçue comme un danger: chaque fois, le prix paraît valoir la peine.

C'est pourquoi, d'un côté, nous ne remarquons pas que notre vie est corsetée, pas seulement dans sa dimension économique mais dans tous les domaines. Il en va de nous comme de Gulliver chez les Lilliputiens, attaché dans son sommeil à l'aide de fils si fins qu'il ne les sentait pas séparément et aurait pu les arracher aisément. Mais à un moment donné, il y eut trop de ces fils et il se trouva ligoté.

D'un autre côté, nous nous habituons à ce corset parce que la perte de liberté procède lentement. Le philosophe social Charles Handy écrivait que des grenouilles que l'on jetait dans de l'eau bouillante tentaient immédiatement de s'échapper, tandis que si on les plaçait dans de l'eau tiède que l'on réchauffait lentement, elles restaient tranquilles et s'y trouvaient bien – jusqu'à ce qu'il soit trop tard. L'histoire est certes gentille mais, en guise de parabole du comportement humain, elle remplit son office. Le fait est que, de plus en plus, nous trouvons presque agréable ce que nos aïeux eussent qualifié de révoltante atteinte à la liberté, car les restrictions ne nous touchent pas d'un coup mais de manière rampante.

Le résultat du fait que nous ne percevons presque pas les restrictions à la liberté est effrayant: en dix ans, de 2004 à 2014, le volume des textes de droit national et international rassemblés dans le Recueil systématique de la Confédération est passé de 54 000 à 66 000 pages. Or, un grand nombre de lois ne figurent pas dans le Recueil, notamment celles des cantons et des communes, mais surtout celles d'autorités de surveillance devenues de plus en plus actives ces dernières années, telles l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) et la Commission fédérale de la communication (ComCom).

Il y a des gens que la jungle réglementaire ne laisse pas indifférents: les propriétaires et dirigeants de sociétés. Premièrement, des réglementations peuvent vite constituer un fardeau considérable pour des entreprises de plusieurs milliers de salariés. Deuxièmement, les entreprises sont une cible de choix de la soif de réglementer. Troisièmement, les acteurs de l'économie sont entraînés à reconnaître précocement et à catégoriser comme tels les effets négatifs souvent tardifs des réglementations. Mais surtout, quatrième point, les entreprises, grandes et petites, vivent en régime de concurrence internationale. Leurs représentants voient ce qui

se fait à l'étranger en matière de défrichage de la jungle réglementaire et il est très inquiétant pour elles que la Suisse perde du terrain face à ses concurrents comme cela s'est produit ces dernières années, en valeur non seulement absolue mais aussi relative. Il y a là, pour la compétitivité de la Suisse et de son potentiel à générer de la prospérité, un danger à prendre au sérieux.

Mais les inconvénients sociaux d'une réglementation croissante sont tout aussi menaçants. C'est ainsi que la responsabilité personnelle se réduit sans cesse. En effet, plus il y a de règles étatiques, plus on croit pouvoir satisfaire à sa responsabilité en respectant ces règles. La légalité se substitue à la légitimité. Alors, dans la jungle des règlements, la confiance se perd dans le politique, le gouvernement et les autorités, autrement dit l'autorité de l'État. Après tout, la réglementation est le terreau de l'économie parallèle, de la corruption, des échappatoires de tout acabit. Dans cette mesure, la jungle réglementaire est, à de multiples égards, une attaque contre les fondements de l'ordre économique et social libéral.

Pourtant, la question de la densité réglementaire n'a pas, dans le monde politique, le poids qui lui revient, car il est difficile de gagner des électeurs avec ça. À quoi s'ajoute que les mêmes entreprises, précisément, qui se plaignent du fardeau des réglementations, consentent volontiers à des accords réglementés avec l'étranger si elles pensent ainsi obtenir un meilleur accès au marché. Le fait que la mise en œuvre de tels accords internationaux n'intervienne ensuite pas avec retenue mais avec un perfectionnisme tout helvétique, est un autogoal que nous marquons souvent. Là où il n'y pas de bénéfice politique à espérer, il faut une institution comme Avenir Suisse, capable d'empoigner, hors de tout agrément politique, des thèmes importants mais peu populaires. Dans ce contexte, le think tank s'occupera davantage à l'avenir de problèmes tels que la réglementation et la densité réglementaire. Ce sera d'autant plus facile que l'auteur de cette étude, Peter Buomberger, qui a fait en tant qu'économiste une carrière auprès de la Banque Nationale Suisse, d'UBS et de ZURICH, renforce désormais l'équipe d'Avenir Suisse comme Senior Economist.

Dans ce document de travail, on montrera la détérioration absolue et relative des conditions-cadres réglementaires en Suisse et on présentera un programme en six points visant à endiguer le raz-de-marée réglementaire. Ce document comporte des propositions pour de meilleurs instruments de régulation, pour un dialogue constructif parmi les parties concernées et pour un frein contraignant à la réglementation. De prochaines publications devraient porter, entre autres, sur les causes du raz-de-marée réglementaire.

Gerhard Schwarz

Directeur d'Avenir Suisse

2_ Un danger pour la croissance

De la PME à l'entreprise globale, l'économie suisse pâtit toujours plus du raz-de-marée réglementaire. De nouveaux postes de travail sont créés à l'État tandis que l'industrie et la société étouffent sous l'effet de la surréglementation. La marge de manœuvre entrepreneuriale est de plus en plus restreinte, l'initiative personnelle entravée et la responsabilité déplacée des entreprises vers les régulateurs. Il va de soi que la mise en vigueur des innombrables nouvelles réglementations absorbe des ressources substantielles. L'USAM (Union suisse des arts et métiers) les estime à 50 milliards de francs par an, ce qui correspond à près de 10 % du PIB. Rien d'étonnant, par conséquent, que la densité réglementaire croissante soit considérée par les entreprises suisses comme un des plus grands dangers pour la capacité concurrentielle internationale et le potentiel de croissance de notre pays.

À vrai dire, des dirigeants de l'économie et certains politiques mettent le problème en évidence depuis les années 1990 déjà. À l'enseigne des notions de libéralisation et de dérégulation, des politiciens sont intervenus sous la Coupole. Le Conseil fédéral et l'Administration ont réagi et créé divers instruments pour améliorer l'activité réglementaire et canaliser la marée réglementaire: en 1999, le test de compatibilité PME, en 2000 l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et le Forum PME. Un alinéa a même été ajouté à la Constitution argovienne, qui prévoit que «la densité réglementaire et le fardeau administratif seront maintenus aussi faibles que possible pour l'économie».

Malheureusement, à ce jour on ne constate aucun effet significatif de toutes ces mesures. Comme le montre l'enquête d'Avenir Suisse sur la base des dernières données, la tendance à une réglementation renforcée reste intacte. Le fait qu'en comparaison internationale la situation suisse se soit détériorée est particulièrement inquiétant. Même si notre pays figure toujours aux premiers rangs de divers classements nationaux, il ne cesse de reculer dans les domaines concernés par la densité réglementaire. C'est un danger pour une économie très développée, car des réglementations efficaces et, grâce à elles, un investissement bureaucratique bas, font partie des bases essentielles d'une productivité élevée, de la croissance et de l'innovation. |¹ Sans parler du fait qu'une densité réglementaire trop élevée sape la confiance dans l'administration et le gouvernement et elle sert de creuset à l'économie parallèle et à la corruption. Professeur de Harvard réputé, Niall Ferguson discerne dans la furie réglementaire le déclin de la société civile et dénonce le «règne des avocats» (Ferguson 2012).

La densité réglementaire croissante est considérée comme un des plus grands dangers pour la capacité concurrentielle internationale et le potentiel de croissance de notre pays.

1 Des enquêtes de la Banque mondiale montrent qu'une réglementation excessive fait puissamment hoqueter le moteur de l'économie. Les économies en contexte de basse densité réglementaire, en revanche, affichent une productivité nettement plus élevée et jusqu'à 2,3 % de croissance (Worldbank 2013; Djankov et al. 2006).

L'avenir proche est sombre lui aussi: de grands projets réglementaires pointent à l'horizon. Avec l'entrée en vigueur de l'initiative sur l'immigration de masse, de la Stratégie énergétique 2050 et de la nouvelle loi sur les services financiers (LSFin), une nouvelle vague réglementaire massive déferlera sur la Suisse.

Comme après le rejet de l'EEE en 1992, la Suisse va ainsi au-devant d'énormes défis de politique économique. Les entreprises sont déjà fortement sollicitées par des facteurs que la politique économique ne peut influencer que difficilement, ou pas du tout: les relations toujours plus complexes et incertaines avec nos principaux partenaires commerciaux que sont l'UE et les États-Unis, la situation géopolitique instable et le franc fort. Si les entreprises sont censées continuer à créer des postes de travail en Suisse et à générer de la création de valeur, elles dépendent d'autant plus de conditions-cadres attractives, dont fait partie plus que tout un contexte réglementaire efficace. C'est ce facteur que nous pouvons influencer!

Dans ce document de travail, après les réflexions théoriques introductives (chapitre 3), nous analyserons la densité réglementaire suisse du point de vue qualitatif et quantitatif (chapitre 4) et nous la comparerons avec les tendances en cours dans d'autres pays (chapitre 5). Sur la base de ces résultats et de nombreuses discussions d'experts, nous formulerons des hypothèses quant aux causes de la marée réglementaire croissante (chapitre 6) et présenterons un programme pour la canaliser.

Si les entreprises sont censées continuer à créer des postes de travail en Suisse et à générer de la création de valeur, elles dépendent d'autant plus de conditions cadres attractives.

3_ Combien de réglementation faut-il à une économie?

La notion de réglementation se confond dans la langue de l'économie avec celle de régulation (de l'anglais: regulation). On entend par là les interventions étatiques dans les mécanismes du marché, que ce soit sous forme de lois, de normes à respecter, d'ordonnances ou de procédures administratives.² Par État, on entend toutes les institutions étatiques de tous les niveaux législatifs. Y compris les institutions de surveillance qui prennent toujours plus d'importance, telles que la FINMA (Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers), l'ElCom (Commission fédérale de l'électricité) ou la ComCom (Commission fédérale de la communication).

Quant à savoir si une réglementation est nécessaire et sensée, combien il en faut et quelles sont les caractéristiques d'une bonne réglementation, les avis divergent. La «main invisible» d'Adam Smith ne régule pas tout, les économistes et les politiques de tout bord sont d'accord sur ce point. Les nouvelles théories de la régulation indiquent d'une part dans quels cas des réglementations sont nécessaires d'un simple point de vue économique, mais elles pointent aussi les mécanismes qui font que la densité réglementaire va souvent très au-delà de ce qui est économiquement sensé. Les théories classiques se fondent sur l'économie du bien-être et sur des approches basées sur la théorie de l'équilibre général, qui assignent trois tâches à l'État:

La «main invisible» d'Adam Smith ne régule pas tout, les économistes et les politiques de tout bord sont d'accord sur ce point.

- 1. Protection des droits de propriété:** En font partie les mesures qui renforcent l'ordre juridique, garantissent la sécurité et la propriété, assurent le respect des contrats et des accords et protègent la propriété intellectuelle. De cette façon sont garanties toutes les conditions cadres qui font partie des piliers de l'économie de marché, par exemple les droits d'auteurs et de brevet.
- 2. Mise à disposition des biens publics:** Ces biens ont deux caractéristiques: principe de non-exclusion, principe de non-rivalité. Mais pour ces biens publics aussi, on peut se demander quel type d'intervention étatique est le plus efficace, autrement dit comment l'objectif recherché peut être atteint au coût le plus réduit et avec la plus grande efficacité (p. ex. sécurité nationale).
- 3. Correction des défaillances du marché:** Une défaillance du marché se présente quand le résultat du marché n'est pas optimal au sens de Pareto, autrement dit qu'il existe une solution grâce à laquelle les participants au marché se trouvent en meilleure posture grâce à une

2 Vu que les «circulaires» de certaines autorités, comme la FINMA, ont toujours plus un caractère de réglementation, elles sont elles aussi, dans cette publication, rassemblées sous cette notion.

intervention étatique sans que cela implique des inconvénients pour d'autres.

Cette étude se concentre sur les interventions étatiques en tant que réponses aux défaillances du marché, encore que ces dernières aient en général trois causes.

- **Un monopole naturel** naît quand sont réalisées, p. ex., des prestations sur des infrastructures de réseau qui entraînent des frais fixes très élevés (notamment coûts d'investissement). Exemples: le réseau ferroviaire, le réseau électrique ou le réseau routier. Dans de tels cas, l'État se fait prestataire, souvent par le biais d'une société en mains publiques, qui se voit attribuer des obligations spécifiques, par exemple la desserte de tout le territoire.
- **Les effets externes** sont les répercussions de décisions économiques sur des participants au marché non impliqués, dont le responsable n'a pas tenu compte dans ses décisions. Les effets externes négatifs font que la quantité de biens proposée est au-dessus de l'optimum social. L'exemple type à ce propos est la pollution: au début du processus de pollution de l'environnement, les personnes non concernées doivent s'accommoder du coût (l'atmosphère polluée) sans percevoir d'indemnité pour autant.
- **Asymétrie de l'information:** On parle d'asymétrie de l'information quand, à la conclusion d'un contrat, l'offreur et le demandeur disposent d'informations différentes quant à certains éléments du contenu du contrat. Si une partie est mieux informée que l'autre, cette asymétrie peut être exploitée abusivement, ce qui, à vrai dire, n'est pas simple dans des conditions de concurrence. La répartition asymétrique de l'information concerne le plus souvent la qualité d'un produit ou d'un service. Cela peut par exemple être le cas pour des denrées alimentaires ou des médicaments, mais aussi pour des prestations de service telles que les assurances. Dans une économie moderne, mondialisée, avec une forte répartition des tâches et des produits toujours plus complexes, les asymétries de l'information tendent à augmenter, ce qui explique au moins en partie la pression en faveur de davantage de réglementation de la part des protecteurs des consommateurs.

La plupart des économistes jugent les interventions de l'État justifiées dans ces trois cas. Reste que cette acceptation se fonde en bonne partie sur l'hypothèse implicite, mais fautive, que les interventions étatiques pour corriger les défaillances du marché ne génèrent pas de coûts, ce qui n'est évidemment pas le cas dans la pratique. En outre, on admet également de manière implicite que l'État sait exactement quand on a affaire à une défaillance du marché et comment il s'agit de la corriger concrètement. Enfin, on part de l'idée que l'État (l'administration) est libre de tout intérêt personnel et n'agit que pour le seul bien de ses administrés.

On admet de manière implicite que l'État sait exactement quand on a affaire à une défaillance du marché et comment la corriger concrètement.

Les représentants de l'École de Chicago pensent par conséquent que les défaillances du marché seraient elles aussi mieux corrigées par les mécanismes de marché et non par les interventions de l'État. C'est pour cette raison qu'ils sont fondamentalement opposés à la régulation, d'autant qu'ils ont démontré que chaque intervention étatique entraîne d'autres réglementations (Stigler 1971, Posner 1974). Des économistes tels que Joseph Stiglitz et Amartya Sen ont une position opposée. Ils défendent la thèse que l'État est souvent plus intelligent que le marché et qu'une intervention étatique est toujours démocratiquement légitimée, tandis que le marché génère des résultats hasardeux.

Les théories sur les crises et les groupes d'intérêt sont tout autant intéressantes. Selon la théorie des crises, l'État se sent légitimé à intervenir pesamment en cas de crise pour combattre les origines et les effets d'une crise. Après que la crise a été surmontée, les réglementations adoptées restent en vigueur, parce qu'on part de l'idée qu'elles ont prouvé leur efficacité et peuvent, par conséquent, éviter aussi la prochaine crise. De ce fait, la densité réglementaire s'élève sans cesse, de crise en crise, et ne dépend que de la fréquence et de l'ampleur des crises qui surviennent (Owen et Braeutigam 1978). En l'occurrence, la notion de crise ne doit pas être prise dans un sens trop strict: la crise économique mondiale des années 1930 et la récente crise financière n'ont pas seulement produit une kyrielle de réglementations, mais aussi bon nombre de petites perturbations. De simples bulles supposées sur le marché immobilier ou une croissance économique faible sont de nature à susciter des vagues de réglementations.

La théorie du lobbying – mieux connue sous ses désignations anglaises d'«Interest group approach» ou de «Capture theory» – dérive de l'approche «Public choice» de George Stigler et Richard Posner. Ces approches attribuent des intérêts personnels aux bureaucrates et aux politiciens. En l'occurrence, l'État est le prestataire des réglementations et les réglementés potentiels sont les demandeurs. Ils demandent des réglementations pour, p. ex., mieux se positionner par rapport à la concurrence à l'aide de barrières à l'accès au marché et d'avantages compétitifs. Selon cette théorie, les groupes d'intérêts bien organisés peuvent amener l'État, à travers des réglementations, à transférer les revenus de la majorité à une minorité. De cette même catégorie fait partie la théorie de la bureaucratie qui professe que, par leur activisme démesuré, les bureaucrates améliorent leurs opportunités de carrière et les politiciens leurs chances d'être réélus (Niskanen 1971).

Ces diverses approches théoriques montrent toute la complexité du problème de la réglementation. Des approches de solution différentes s'imposent suivant la base théorique. Mais cela montre aussi combien sont essentielles des analyses fondées, empiriques. De telles analyses peuvent contribuer à connaître l'ampleur de la densité réglementaire et à identifier les principaux secteurs à problèmes. Elles donnent des indi-

Ces approches théoriques montrent toute la complexité du problème de la réglementation. Mais aussi combien essentielles sont des analyses fondées, empiriques.

cations sur les causes, aident à distinguer entre réglementations sensées et superflues et constituent ainsi une base pour formuler des propositions d'amélioration.

4_ Réglementation en Suisse

4.1_ Une densité réglementaire difficilement mesurable

Les problèmes de l'économie face aux réglementations résultent en général moins d'une loi, d'une ordonnance ou d'une norme. C'est bien plus le maquis de multiples réglementations, en partie inconsistantes, qui a une influence négative, de par ses effets cumulatifs. C'est particulièrement le cas de la Suisse qui, entre Confédération, cantons, communes et institutions de surveillance, a un grand nombre d'autorités de réglementation peu coordonnées entre elles.

Cependant, pour mesurer la densité réglementaire d'un pays (ou d'une branche économique), il n'existe pas de standards ni de méthodes généralement reconnus (Bussmann 2009). On pratique les analyses coûts/bénéfices ou «impact assessments» (Baldwin, Cave et Lodge 2012). Mais ces méthodes sont plus appropriées à la mesure et à l'estimation d'initiatives ou modèles réglementaires isolés qu'à la mesure de la densité réglementaire de l'ensemble de l'économie. En guise de méthode empiriquement utilisable, la mesure de la densité réglementaire par ce qu'on appelle les indicateurs de réglementation (variables substitutives) s'est imposée. Elle consiste à distinguer deux sortes d'indicateurs: les indicateurs «output» et «outcome».

Les indicateurs «output» mesurent la densité réglementaire sur la base de données quantitatives ou d'analyses qualitatives. On saisit des faits «bruts», tels que le nombre de nouvelles lois, de procédures administratives ou de la durée en jours de telles procédures. Mais ces indicateurs peuvent aussi reposer sur l'analyse de textes juridiques. D'ailleurs, bon nombre de ces indicateurs «output» sont plutôt de nature juridique. Ils ne disent pas grand-chose du fardeau que les réglementations font peser sur l'économie.

Les indicateurs «outcome» tentent de comprendre les répercussions économiques des réglementations. Ce genre d'indicateurs se fonde typiquement sur des sondages auprès des sujets économiques concernés. Les effets de réglementations concrètes sont analysés par des experts qui en tirent des indices dans lesquels confluent divers éléments d'analyse. L'inconvénient de ces indicateurs est qu'il est souvent difficile d'identifier leurs composantes isolées.

Dans la pratique, la distinction entre indicateurs «outcome» et «output» n'est pas toujours aisée. Il faut y veiller au moment d'interpréter les résultats. Vu que, dans cette recherche, il s'agit de jauger la réglementa-

C'est bien plus le maquis de multiples réglementations, en partie inconsistantes, qui a une influence négative, de par ses effets cumulatifs.

tion d'un point de vue économique, on utilisera avant tout des indicateurs «outcome».

4.2_ Une dynamique accentuée depuis le tournant du millénaire

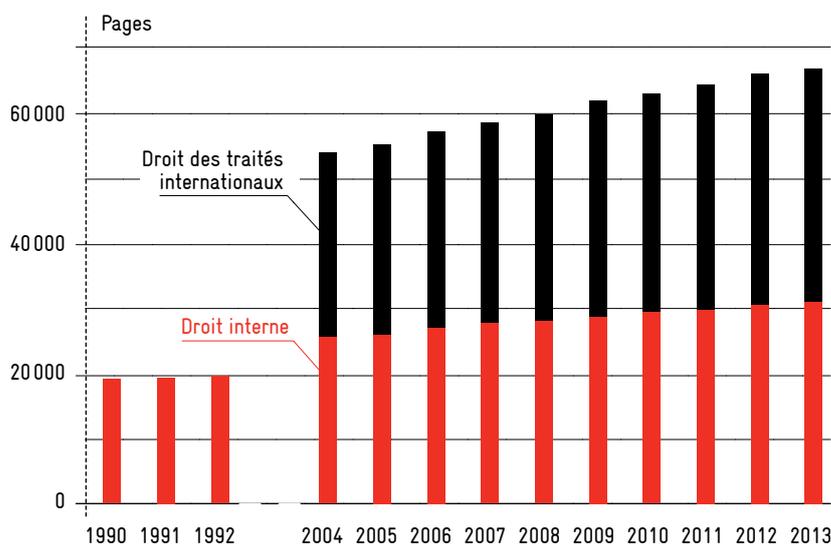
La représentation de quelques indicateurs «output» rudimentaires montre déjà des résultats relativement clairs. Par exemple, l'ensemble des textes juridiques actuellement en vigueur atteint en Suisse une dimension notable. Le Recueil systématique (RS) de la Confédération contient plus de 66 000 pages de textes juridiques (BK 2014). Une grande partie de ces textes concernent très directement les entreprises, à l'instar des 140 000 articles de loi et ordonnances dans le domaine de l'aménagement du territoire et du droit de la construction ou les 2000 pages sur la TVA (SECO 2013a).

L'inventaire de la législation en vigueur dans le droit interne³, que la Confédération rassemble dans son Recueil systématique fournit une indication (fig. 1). En nombre de pages, cet inventaire a notablement augmenté entre 1992 et 2014: d'environ 20 000 pages en 1990, il est passé à 30 000 pages en 2014. Et le nombre de pages consacrées au droit international s'est accru, rien qu'entre 2004 et 2014, de 28 000 à 36 000.⁴

Une analyse un peu plus détaillée de Linder et al. montre qu'entre 1983 et 1992, le nombre de pages du droit interne a augmenté chaque année de 0,8 %, puis, de 1993 à 2007, de 1,9 %, ce qui donne une augmentation

Une grande partie de ces textes concernent très directement les entreprises, à l'instar des 140 000 articles de loi et ordonnances dans le domaine de l'aménagement du territoire et du droit de la construction ou les 2000 pages sur la TVA.

Figure 1
Nombre de pages croissant du Recueil systématique de la Confédération



Source: Chancellerie fédérale

3 Constitution, lois, ordonnances et décisions fédérales, constitutions cantonales.

4 Il y a une lacune entre 1992 et 2004 car, sur cette période, les données n'ont pas été collectées. Le volume du droit international n'a été mesuré qu'à partir de 2004.

moyenne de 1,5 % pour l'ensemble de la période (Linder, Hümbelin et Sutter 2009). Le nombre de pages du droit international, pendant la même période, s'est accru de 3,3 % par an. Il comprend notamment les accords internationaux sur les douanes, la fiscalité, les transports, l'établissement, le séjour, etc.

Tandis que le volume des textes juridiques augmentait, le nombre des décisions prises reculait. Cela signifie que les décisions ont gonflé en termes de nombre de pages. Le degré de description en détail (plus fondé sur des textes réglementaires, moins sur des principes) est l'indice d'une plus grande densité réglementaire (Linder, Hümbelin et Sutter 2009).

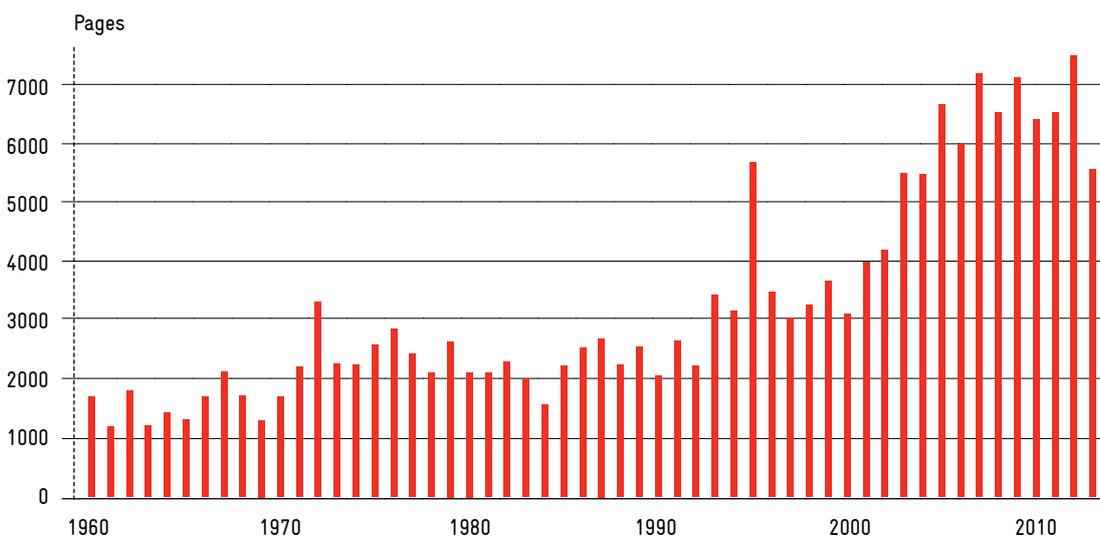
À vrai dire, un grand nombre de réglementations, soit les directives et autres normes, ne sont pas toutes comprises dans le Recueil systématique, notamment celles des diverses institutions de surveillance qui se sont montrées très actives ces dernières années. Et les dispositions cantonales et communales n'y figurent pas non plus.

Outre le volume des réglementations, la fréquence des modifications est d'un grand intérêt. Dans le Recueil officiel (RO) du droit fédéral, les décisions entrées en vigueur sont publiées de manière chronologique (articles constitutionnels, lois fédérales, décisions du Conseil fédéral, ordonnances, etc.). Le RO a enflé, surtout ces dernières années (fig. 2). Jusque dans les années 1990, on enregistrait à chaque fois quelque 2000 pages mais, à partir du milieu des années 1990, la dynamique s'est accélérée: en 2012, on est arrivé à un sommet de 7000 pages, ce qui équivaut à plus de 140 pages de droit fédéral par semaine!

Plus de 140 nouvelles pages s'ajoutent au droit fédéral chaque semaine!

Figure 2

Le nombre d'actes législatifs publiés dans le Recueil officiel augmente



Source: Chancellerie fédérale

à vrai dire, ces chiffres doivent être interprétés avec une certaine réserve: toutes les modifications et éventuelles abrogations sont également publiées. Ce qui veut dire qu'on a dénombré des pages supplémentaires alors même que des réglementations ont été supprimées. Mais cela ne change rien à la tendance nettement visible vers un surcroît de réglementation.

Il faut souligner une fois de plus que, dans ces chiffres, les réglementations introduites aux niveaux cantonal et communal et par les institutions de surveillance ne sont pas comprises.

Ces dernières années, la réglementation du marché financier ont particulièrement augmenté. Cela s'explique avant tout par la crise financière déclenchée en 2008. On ne dispose à vrai dire pas de chiffres consolidés sur ces textes réglementaires, mais il existe d'autres indicateurs qui fournissent des indices clairs (tableau 1). Les effectifs des collaborateurs notamment, qui ont augmenté de 44 % depuis 2009, la perception d'émoluments, en hausse de 46 % de 2009 à 2012 et les redevances de surveillance à la FINMA, de 25 % plus chères entre 2009 et 2012, attestent du rythme auquel la réglementation du marché a été étoffée depuis le début de la crise financière. Résultat entre autres: 61 circulaires de la FINMA d'un volume total de quelque 1000 pages (FINMA 2008-2014).

Comme on l'a dit plus haut, ces indicateurs «output» n'expriment encore rien de l'utilité de l'activité accrue de la FINMA. Certains observateurs arguent que des réglementations additionnelles dans le secteur financier s'avèrent très utiles pour la stabilité du marché financier et, par conséquent, pour la collectivité; qu'elles sont donc plus que justifiées. Certains estiment même qu'il faut encore plus de réglementation. D'autres experts (Admati et Hellwig 2013) mais également Avenir Suisse (Bischofberger et Walsler 2013) proposent à la place des réglementations plus simples, moins onéreuses et plus efficaces, telles qu'un ratio de levier et l'augmentation du capital propre.

D'autres experts et Avenir Suisse proposent des réglementations plus simples, moins onéreuses et plus efficaces, telles qu'un ratio de levier et l'augmentation du capital propre.

Tableau 1
Forte croissance de l'autorité de régulation FINMA

Année	Employés	Émoluments perçus (en 1000 Fr.)	Taxes de surveillance (en 1000 Fr.)
2009	333	11 518	82 015
2010	371	15 592	84 080
2011	396	16 517	89 539
2012	442	18 871 (ø croissance annuelle 18%)	102 381 (ø croissance annuelle 8%)
2013	468	a.i.	a.i.
2014	481* (ø croissance annuelle 18%)	a.i.	a.i.

* effectif maximal approuvé par le Conseil administratif, a.i.: aucune information

Sources: rapports annuels de la FINMA; rapports sur la politique en matière de personnel de la FINMA (2010-2013)

par Alexander Galli, FundStreet Ltd

Les conditions-cadres légales pour l'enregistrement de l'activité d'une société en commandite pour les placements collectifs de capitaux sont énumérées dans la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). Cette loi fédérale comprend 159 articles de loi. Pour l'essentiel, elle doit permettre de surveiller le marché des placements collectifs de capitaux de telle manière que les petits investisseurs jouissent d'une protection maximale en cas d'irrégularités de la part du gestionnaire du fonds. Dans l'Ordonnance sur les placements collectifs de capitaux (OPCC) qui en fait partie, 145 autres articles précisent, ce qui a été décrit avec trop d'imprécision dans la LPCC. Si par exemple la FINMA demande à un fonds des données sur son activité (art. 144 LPCC), il est précisé dans l'OPCC si cela doit être fait sous la forme d'un prospectus ou d'un prospectus simplifié (art. 142 OPCC). Mais ce n'est pas tout: comme la FINMA doit examiner les documents qu'elle réclame aux intermédiaires financiers, il est essentiel pour cette autorité que les données correspondent à la forme attendue.

Quiconque entend lancer un fonds de placement en Suisse doit déposer une requête auprès de la FINMA. La LPCC (art. 13) énumère les prescriptions formelles des requêtes. La société de gestion de fonds doit ainsi être explicitement décrite, son siège, son but, le financement de la société et les personnes impliquées dans son conseil d'administration et sa direction doivent être indiqués. À la requête doit être joint un règlement d'organisation et d'activité détaillé. Le nom du fonds doit par ailleurs être sans équivoque, afin que tout un chacun comprenne de quel produit il s'agit. Dans le cas présent, la requête comportait 22 pages. Avec les annexes telles que les statuts, les données personnelles et les règlements, cela a donné environ 400 pages. La procédure d'autorisation nécessite des efforts et du temps et, comme la FINMA est une autorité de régulation autonome, la procédure d'autorisation a coûté dans ce cas 30 000 francs.

Il est intéressant de faire une comparaison avec le Luxembourg, la plus grande place d'Europe pour les fonds. Fondamentalement, la régulation luxembourgeoise n'est pas structurée autrement qu'en Suisse. Mais la procédure d'autorisation d'un fonds exige notablement moins de temps et de ressources financières qu'en Suisse. Cela explique peut-être en partie que 14 000 fonds de divers pays européens soient autorisés au Luxembourg, pour un volume approchant les 2800 milliards d'euros, et que leur nombre semble continuer d'augmenter allègrement en dépit de toutes les réglementations.

4.3_ La réglementation, problème central pour l'entrepreneur

D'un point de vue économique, les indicateurs d'impact («outcome») sont plus probants que les indicateurs quantitatifs tels que les volumes de pages des textes juridiques. On trouve par exemple de tels indicateurs dans le Global Competitiveness Report du World Economic Forum (WEF). Ce rapport qui paraît une fois l'an compare 148 économies nationales à l'aune de plus de 100 indicateurs partiels qui se fondent en partie sur des statistiques officielles, mais surtout sur des sondages d'opinion standardisés parmi les dirigeants du secteur privé. À l'aide de ces données, le WEF dresse pour chaque indicateur un classement de tous les pays.

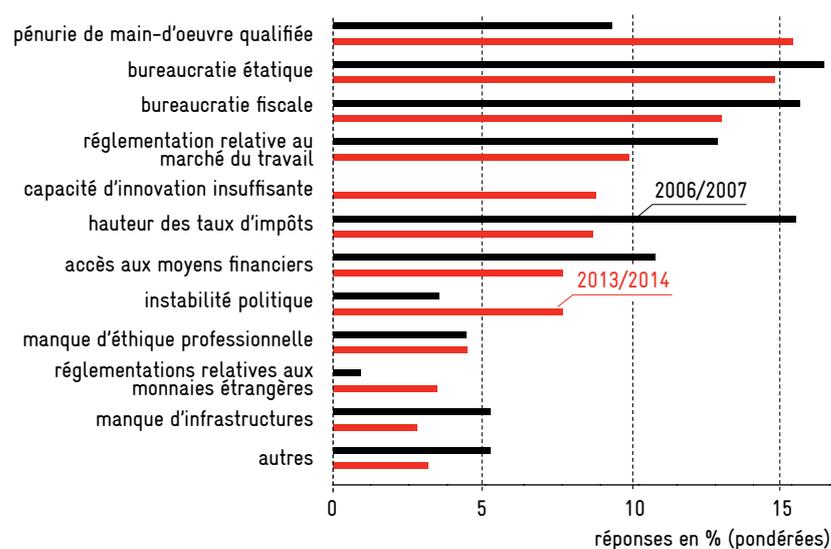
La figure 3 décrit l'estimation par les dirigeants de l'économie des principaux obstacles au développement économique en Suisse et leur évolution depuis 2006/2007. Le sondage actuel mentionne comme plus grand obstacle le manque de travailleurs qualifiés. À noter que cette situation s'est aggravée ces dernières années en dépit de la forte immigration de travailleurs qualifiés. En 2006/2007, seules 9 % des personnes interrogées mentionnaient que le manque de travailleurs qualifiés était un problème; en 2013/2014, elles sont plus de 15 %. On peut en conclure que la situation va encore empirer après l'acceptation de l'initiative populaire «contre l'immigration de masse» du 9 février 2014.

Au deuxième rang, on trouve la bureaucratie étatique avec presque 15 % dans le sondage 2013/2014, ce qui indique une légère amélioration par rapport aux années 2006/2007. La différence marginale ne doit pas

Figure 3

Les principaux facteurs de problèmes pour les entreprises en Suisse

On a demandé aux personnes interrogées de nommer les cinq plus importants facteurs de problèmes dans leur pays par ordre décroissant. Les réponses les plus fréquentes sont présentées ici.



Source: WEF

être surinterprétée à la lumière d'un nombre de personnes interrogées proportionnellement plus faible. Au troisième rang figurent les réglementations fiscales, à 13 %, en légère amélioration par rapport à la période précédente. On ne parle pas ici du fardeau fiscal mais de la charge de travail qu'entraîne l'assujettissement à l'impôt, donc la bureaucratie fiscale. Au quatrième rang arrivent les réglementations restrictives du marché du travail, avec 10 %. C'est là aussi un résultat étonnant, puisque la législation suisse, libérale en la matière, fait souvent l'objet d'éloges dans les débats politiques.

Des quatre obstacles pour le développement de l'économie suisse les plus souvent mentionnés, trois sont en relation directe avec les réglementations, le quatrième – le manque de main-d'œuvre qualifiée – menace de passer lui aussi sous le rouleau compresseur réglementaire en cas de contrôle plus strict de l'immigration. C'est une indication nette que la densité réglementaire devient un problème économique central. D'autres facteurs tels que la politique financière, la politique monétaire ou les infrastructures s'en sortent nettement mieux ou ne sont pas du tout perçus comme facteurs de problèmes. Il faut savoir gré à ces autres caractéristiques suisses du fait que notre pays reste encore souvent en tête des classements internationaux.

Les coûts imputés à l'économie par une bureaucratie croissante ne sont pas moins intéressants. Récemment, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a examiné ces coûts dans treize secteurs essentiels de l'économie (SECO 2013a). Les coûts les plus élevés – chaque fois plus d'un milliard de francs – ont été générés dans les domaines de la TVA, du droit de l'environnement, de la comptabilité et de la révision, de la police des constructions, de la sécurité au travail et assurance accident. Au total, les coûts calculés dans ces cinq domaines atteignent environ 10 milliards de francs. C'est 1,7 % du PIB. Mais des secteurs importants de l'économie n'ont pas été analysés, ou pas encore. Il manque par exemple des données sur des secteurs fortement réglementés tels que la santé et la finance. Et il manque aussi une comparaison internationale.

Des quatre obstacles pour le développement de l'économie suisse les plus souvent mentionnés, trois sont en relation directe avec les réglementations.

5_ La densité réglementaire en comparaison internationale

Pour une économie dépendant fortement du commerce extérieur, il est important de comprendre comment évolue la densité réglementaire en comparaison internationale. Une telle comparaison permet d'évaluer l'influence de la densité réglementaire sur la compétitivité d'un pays et sur ses opportunités de croissance à moyen terme. De premières études portant sur la Suisse (Hunkeler 1985, Müller 1998) ont certes calculé une augmenta-

tion des contraintes administratives des entreprises du fait des réglementations, mais elles ont aussi montré que la Suisse, à l'époque, continuait d'avoir une position avantageuse en comparaison internationale.

Une première comparaison internationale systématique de la densité réglementaire en Suisse a été réalisée en 2004 par Philippe Koch (Koch 2004), puis complétée et publiée un peu plus tard par le SECO (SECO 2006). Cette étude-là montrait aussi qu'en comparaison internationale la Suisse continuait à bien se porter. En 2010, sur mandat du SECO, les conditions-cadres ont été analysées une nouvelle fois (BSS 2010). En plus de l'analyse des données à disposition, des entretiens ont été menés avec des représentants de l'économie, des associations et des instances cantonales. Cette étude est elle aussi parvenue à la conclusion que la Suisse restait bien positionnée. Toutefois, cinq domaines partiels ont été identifiés, dans lesquels la Suisse réussissait moins bien que d'autres États: la fondation d'entreprises, les permis de construire, le trafic international de marchandises, l'e-government et les stratégies de simplification.

Ces études mettent certes en évidence une hausse de la densité réglementaire mais ne trahissent pas encore une évolution préoccupante. Reste que ce sont des domaines partiels de l'économie qui sont concernés. En outre, les comparaisons internationales se fondent sur des données un brin anciennes. La qualité de ces études n'est certes pas mise en doute, mais elles ne peuvent pas être considérées comme indépendantes. Le SECO fait partie intégrante de l'administration, il est par nature soumis à certaines restrictions politiques, en particulier dans le choix et l'interprétation des résultats.

Pour évaluer la vague réglementaire de ces dernières années, des analyses empiriques avec des données plus récentes sont indispensables. En outre, des analyses en la matière qui ne seraient pas financées par une instance étatique afficheraient un degré d'objectivité supérieur.

5.1 _ Une base de données probante

Pour cette étude-ci, les plus récents indicateurs tirés des rapports suivants ont été utilisés: le «Doing Business Report» (DBR) de la Banque mondiale, le «Global Competitiveness Report» (GCR) du WEF, le «World Competitiveness Yearbook» (WCY) de l'IMD et les «Indicators of Product Market Regulation» (PMR) de l'OCDE (pour plus de détails sur les sources de données, voir l'annexe 2).

Bon nombre des indicateurs utilisés dans ces études se fondent sur des analyses de réglementation détaillées, réalisées par des instituts de recherche indépendants. D'autres se fondent sur des enquêtes d'opinion représentatives de dirigeants de l'économie, certaines forment une combinaison entre analyse et sondage. Ces données sont utilisées dans d'innombrables études scientifiques et leur qualité est, pour l'essentiel, incontestée. Mais il existe quand même quelques points d'interrogation qu'il faut mentionner ici:

- les sondages auprès des dirigeants de l'économie n'ont pas fourni des résultats/indicateurs objectifs, car ils n'ont répercuté que la perception subjective des personnes interrogées qui ont surestimé les coûts d'une réglementation par rapport à son utilité.
- l'évaluation de ces mêmes résultats peut fortement diverger dans certaines cultures.
- la standardisation des données pour la comparaison internationale peut engendrer une perte pour ce qui est de la profondeur des informations données.

Il s'agit de tenir compte de semblables réserves au moment d'interpréter les résultats. Mais fondamentalement, en dépit de sources diversifiées et de méthodes diverses, les analyses mènent à des résultats étonnamment analogues. C'est l'indication claire que les réserves mentionnées ci-dessus n'ont pas une influence excessive.

La prudence s'impose en comparant des pays qui ont une culture de la réglementation entièrement différente. Il peut arriver qu'un pays – souvent un pays en développement – adapte ses réglementations de manière ciblée sur le papier, mais moins dans la réalité, afin d'améliorer son classement international. Pour éviter de tels aléas autant que faire se peut, la Suisse sera surtout comparée dans cette publication avec des États industrialisés, avec lesquels elle est en compétition, soit avec l'Allemagne, la France, l'Irlande, les États-Unis, Singapour et le Japon. Comme tous les indicateurs ne sont pas disponibles pour tous les pays sur la période analysée, il se peut que les pays impliqués changent d'un indicateur à l'autre. Dans certains cas, il est même intéressant de noter quels pays sont jaugés de la même manière que la Suisse.

Fondamentalement, en dépit de sources diversifiées et de méthodes diverses, les analyses mènent à des résultats étonnamment analogues.

5.2_ Perte de terrain constante de la Suisse dans les classements

L'indicateur qui enregistre fidèlement, depuis des années, l'exposition globale de l'économie aux réglementations est celui du WEF «Burden of government regulations» (fig. 4). Il repose avant tout sur des résultats de sondages d'opinion. La question sur ce thème est la suivante: «In your country, how burdensome is it for business to comply with governmental administrative requirements, e.g., permits, regulations, reporting?» Moins le fardeau bureaucratique est jugé élevé, meilleur est le classement. L'intérêt de la comparaison internationale est moins la valeur absolue du classement que la position relative des divers pays.

Pour cet indicateur, la Suisse se situe lors du dernier sondage au 17^e rang. En 2009, elle occupait encore le 11^e. Depuis, la Chine, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et la Finlande sont passées devant la Suisse. Avec cet indicateur, Singapour a conservé sa première position tout au long des huit périodes passées en revue par le WEF. Hongkong est au 5^e rang mais a un peu reculé depuis 2006, tout comme la Suisse. À relever, l'évolution

Pour cet indicateur, la Suisse se situe lors du dernier sondage au 17^e rang. En 2009, elle occupait encore le 11^e.

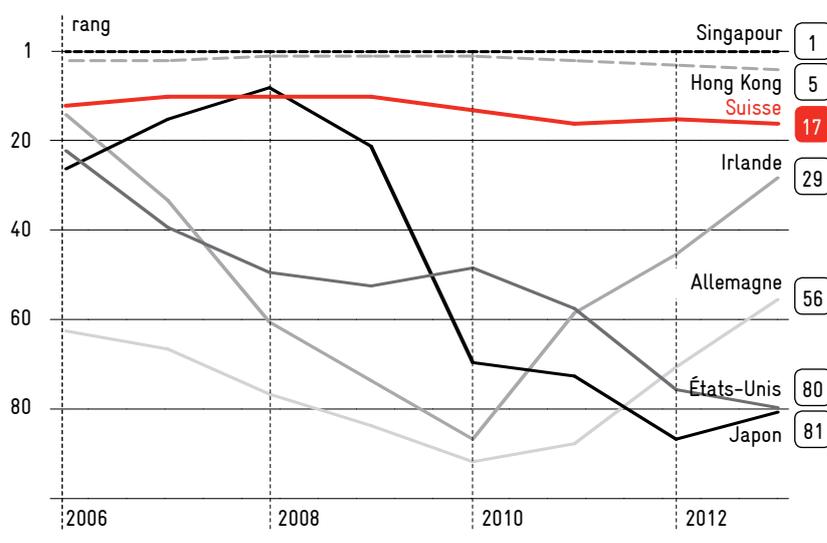
de l'Irlande dont les efforts pour réduire le fardeau des réglementations sont clairement apparus. De sa place au-delà du 80^e rang en 2010, le pays est passé au 29^e rang en quatre ans seulement.

D'importants concurrents de la Suisse sur les marchés internationaux tels que l'Allemagne, les États-Unis et le Japon atteignent des valeurs nettement plus médiocres. Des pays comme le Luxembourg (18^e), la Suède (22^e) et Taïwan (15^e) ont des classements analogues à celui de la Suisse. Les résultats des sondages dans ces pays sont tous très proches, si bien qu'il vaut mieux ne pas surévaluer le rang final.

Figure 4

Le poids des réglementations étatiques

«Burden of government regulation»: le rang 1 correspond à la charge la plus faible



Source: WEF

Un autre rapport qui traite des effets des réglementations pour l'économie est le «Doing Business Report» de la Banque mondiale. Il analyse les réglementations concernant l'économie dans quelque 190 économies nationales, à l'aune de 41 indicateurs différents. Ces derniers se fondent sur des statistiques officielles, ainsi que sur le relevé d'indicateurs objectivement mesurables et sur des sondages standardisés. La Banque mondiale en fait des listes de classement pour chaque indicateur.

Le «Doing Business Report» ne dit pas «Moins il y a de réglementation, mieux ça vaut». Il tente de mesurer les améliorations, respectivement les détériorations dues aux réglementations. Cela signifie qu'il n'analyse pas que leurs coûts mais tient explicitement compte de leur utilité. C'est ainsi, par exemple, que des réglementations additionnelles qui protègent mieux les investisseurs sont jugées positivement. Ou, au moment de juger de la police des constructions, un pays qui ne réglemente rien en la matière n'obtient pas automatiquement le premier rang. Les économies nationales qui se voient attribuer les meilleures notes ne sont donc pas celles dépour-

vues de réglementations, mais bien celles qui ont réussi à créer un système réglementaire qui allège et, si possible, rend transparentes les transactions sur le marché, tout en protégeant les intérêts publics et sans infliger trop de coûts au marché. C'est pourquoi les données de la Banque mondiale sont aussi celles qui apportent les réponses les plus fiables aux questions de cette analyse.

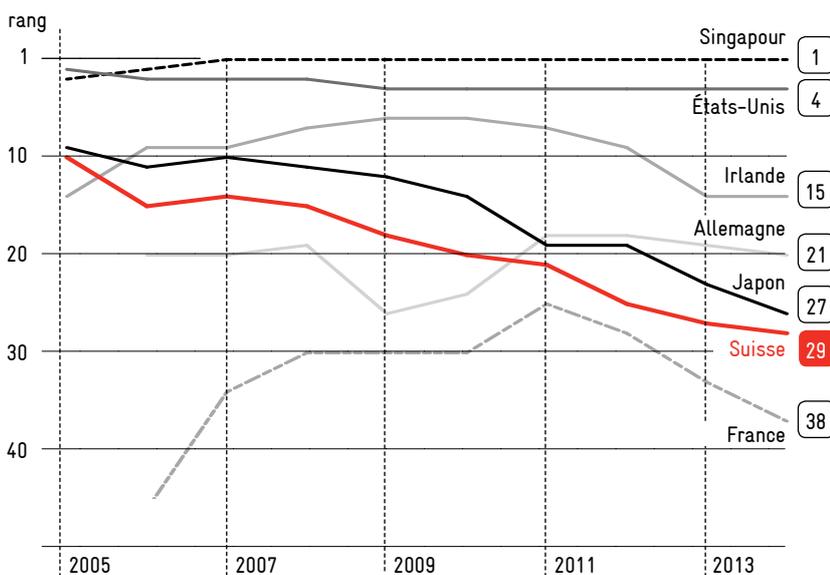
Le classement de la Banque mondiale (fig. 5) montre beaucoup plus clairement que celui du WEF que, ces dernières années, la Suisse n'a cessé de reculer, de sa 11^e place en 2005 à la 29^e en 2014. Il faut souligner que, dans ce classement, un important concurrent de la Suisse, l'Allemagne, est au 21^e rang, donc légèrement mieux placée. Les États-Unis, le Danemark, la Norvège, la Grande-Bretagne, la Finlande, la Suède et les Pays-Bas sont aussi en meilleure posture. Derrière la Suisse, on trouve l'Autriche (30^e), la Belgique (36^e) et la France (38^e). La figure ci-dessous montre clairement que le contexte réglementaire en Suisse s'est détérioré non seulement dans l'absolu mais aussi en termes relatifs.

Ces dernières années, la Suisse n'a cessé de reculer, de sa 11^e place en 2005 à la 29^e en 2014.

Figure 5

En Suisse, la marge de manœuvre des entreprises est sous pression

«Ease of Doing Business Index»: le rang 1 correspond à la régulation d'entreprise la plus faible.



Source: Banque mondiale

Encadré 2

Frissonner plutôt que chauffer

Lorsque dans un bar on entend non seulement déguster sa bière mais aussi fumer une cigarette, la deuxième partie se passe en général à l'air libre. Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection contre la fumée passive, en 2010, les dispositions pour la protection des non-fumeurs sont devenues strictes. En hiver, quand la température est basse, cela peut être

désagréable. C'est pourquoi les bars et les restaurants recourent de plus en plus volontiers à des parasols chauffants. En ville de Zurich, les autorités ont expressément tiré la prise. Comme ces chauffages en plein air constituaient des équipements soumis à autorisation, ils devaient aussi correspondre aux normes environnementales. Ces dernières professent que les chauffages en plein air ne peuvent fonctionner qu'à l'énergie renouvelable ou à la chaleur résiduelle. Selon la ville de Zurich, cette condition n'était pas remplie par les parasols chauffants. Pour les établissements ne disposant pas d'un fumoir, il en a donc résulté un dommage économique notable sous la forme d'une perte de recettes. Il apparaît que le surcroît de dispositions résultant de la protection des non-fumeurs n'a pas empêché les autorités de décider de nouvelles restrictions à l'exercice de la profession.

Source: GastroSuisse

L'indicateur «Legal and regulatory framework» du World Competitiveness Yearbook de l'IMD fournit une image un peu plus positive. Dans ce sondage, où le système juridique a un plus grand poids, la Suisse est à la 7^e place. Ce classement relativement bon doit être attribué à l'indicateur partiel «Efficacité du cadre juridique pour la résolution de litiges». À cet égard, la Suisse figure dans le peloton de tête (6^e rang). L'indicateur du WEF livre des résultats analogues aux questions juridiques à propos des possibilités de plainte contre les actions de l'État «Efficiency of legal framework in challenging regulations»). Dans ce classement également, la Suisse s'en tire bien avec un 6^e rang. Il apparaît donc qu'au-delà des critères réglementaires, dès que des questions d'application du droit interviennent et sont prises en compte dans le jugement, la Suisse s'en sort mieux.

Il apparaît donc qu'au-delà des critères réglementaires, dès que des questions d'application du droit interviennent et sont prises en compte dans le jugement, la Suisse s'en sort mieux.

Encadré 3

En quoi l'e-government réduit-il la bureaucratie?

Les avantages de l'e-government sont reconnus de toute part. Ils peuvent entraîner de notables économies de coûts pour les particuliers, mais surtout pour les PME. Ils ne constituent pourtant pas une vraie simplification ou amélioration. D'un point de vue économique, il s'agit seulement d'une manière plus efficace de mettre en œuvre des réglementations.

Il faut pourtant noter qu'en la matière la Suisse est encore très en retard dans toutes les études comparatives. Selon le rapport de l'UE à ce propos, elle apparaît au 28^e rang sur 31 pays.

À la fin de 2010, à vrai dire, un grand nombre de projets d'e-government ont été mis en route, dont une partie a été réalisée depuis. Dans une étude signée BSS (2010), d'autres mesures pour améliorer la situation ont en outre été proposées. Les efforts en ce sens sont une contribution à l'abaissement des coûts administratifs.

Au niveau cantonal, on voit toutefois une lueur d'espoir: pour ses solutions d'e-government, le canton d'Argovie a été désigné en 2013 comme une des trois administrations les plus innovantes d'Allemagne, d'Autriche et de Suisse.

Source: canton d'Argovie; www.egovernment-wettbewerb.de

Après ces données qui concernent chaque fois l'ensemble de l'économie nationale, les prochains paragraphes évoqueront quelques indices se rapportant aux zones à problèmes.

5.3_ Réglementation pesante dans la construction

Une procédure efficace, non bureaucratique, pour les permis de construire est un facteur important pour les entreprises en croissance et souhaitant créer de nouveaux postes de travail. C'est surtout vrai pour celles qui arrivent de l'étranger, afin qu'elles puissent procéder à leurs investissements rapidement et sans trop d'efforts bureaucratiques. En Suisse, la seule volonté de construire prend déjà beaucoup de temps, au moins faudrait-il que la part administrative soit si possible efficace.

Une procédure efficace, non bureaucratique, pour les permis de construire est un facteur important pour les entreprises en croissance et souhaitant créer de nouveaux postes de travail.

Encadré 4

Fastidieuses procédures d'autorisation dans la construction

En guise d'illustration, prenons une entreprise présente avec ses succursales dans tous les cantons. Elle a obtenu les autorisations idoines pour édifier des surfaces de vente – en bonne partie standardisées – en général pourvues de places de parc. Sur la base de 83 requêtes, les données suivantes ont pu être déterminées:

- *les procédures ont duré en moyenne 23,3 mois, sachant que la plus longue a pris 48 mois et la plus courte 1 mois.*
 - *dans presque un quart des procédures, il a fallu prévoir 15 mois et plus, alors que dans 25 cas les autorisations ont été accordées en un maximum de 5 mois.*
 - *les procédures les plus longues étaient fondées sur l'examen de l'intensité du trafic induit par le projet de construction, l'autorisation de places de parc qui en résulte, les démarches des organisations autorisées à recourir et, surtout, par l'instrument de la planification du territoire.*
 - *l'autorisation des neuf succursales du canton de Zurich a duré en moyenne 8,2 mois, la plus rapide prenant 3 mois et la plus lente 23 mois.*
 - *à noter aussi que, dans ce cas, la durée moyenne de 8,2 mois (245 jours) est deux fois plus longue que les 120 jours de l'indicateur «Doing Business».*
-

Source: BSS 2010

La Suisse souffre malheureusement de notables déficits. Les obstacles administratifs dans la construction ont déjà été diversement identifiés comme zone à problème dans le domaine des réglementations. Dans le moniteur SECO de la bureaucratie, ils figurent au deuxième rang (SECO 2012). Au classement des coûts issus des réglementations, le droit de la construction est au 4^e rang, juste derrière le paiement de la TVA, le droit de l'environnement et le droit comptable et de la révision (SECO 2013a). En outre, ces analyses montrent que, dans la construction, le poids réglementaire ne cesse d'augmenter.

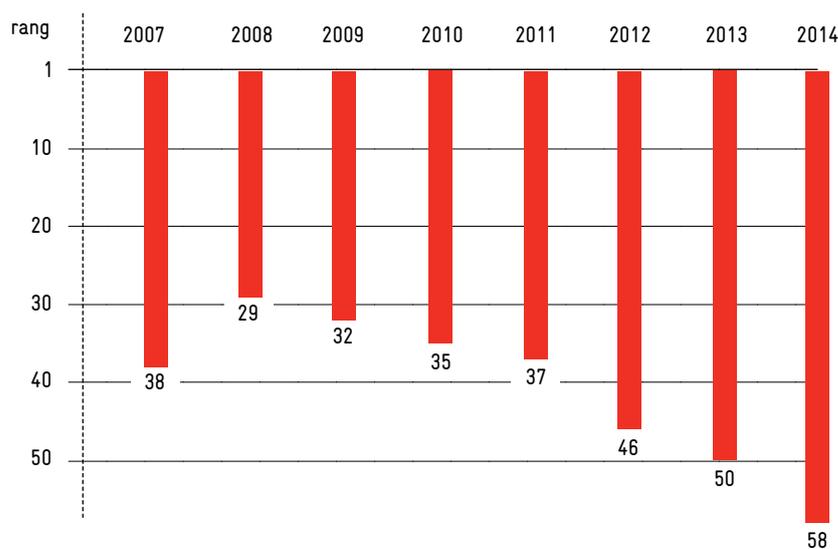
Les analyses montrent que, dans la construction, le poids réglementaire ne cesse d'augmenter.

Pour les deux indicateurs mentionnés, la qualité des règlements et prescriptions de construction ne sont pas mises en cause, mais uniquement l'investissement administratif lié à la construction. Par ailleurs, dans l'analyse, on n'a tenu compte que de constructions commerciales, immeubles de bureaux ou fabriques, pas d'immeubles de logements. |⁵

Figure 6

Les permis de construire se muent de plus en plus en obstacle aux activités commerciales

«Dealing with construction permits index»: le rang 1 correspond à l'effort administratif le plus faible.



Source: Banque mondiale

La Suisse se débrouille mal, pas seulement dans les études du SECO, mais aussi en comparaison internationale. Dans l'indicateur de la Banque mondiale («Dealing with construction permits»), elle figure au 58^e rang sur 180 pays (fig. 6). En outre, la situation n'a cessé de se détériorer au fil des ans. En 2008, la Suisse occupait encore le 29^e rang. Elle est aujourd'hui

5 Concrètement, la construction d'une halle d'entrepôt standard est étudiée par une entreprise de construction licenciée. Toutes les procédures nécessaires en vue du projet sont mesurées. Elles vont du dépôt de la demande jusqu'à l'obtention définitive de l'autorisation, en passant par les inspections et les demandes de raccordement au réseau public.

derrière des pays tels que la Zambie (57^e), la Barbade (56^e) et l'Éthiopie (55^e), mais aussi derrière les États-Unis (34^e), la Suède (24^e) et l'Allemagne (12^e). Le trio de tête est constitué de Hongkong (1^{er}), la Géorgie (2^e) et Singapour (3^e). Mais il faut encore apporter une restriction: la base de calcul de l'indicateur de la Banque mondiale repose sur les valeurs de la ville de Zurich mais le résultat a été étendu à la Suisse. Comme les lois et délais varient fortement d'un canton à l'autre en raison du fédéralisme, une telle généralisation est sujette à caution. Si on avait pris un autre canton comme base, le rang international pourrait être tout autre. Sur le plan de la méthodologie, on constate aussi des déficits, puisque le délai d'ordre maximal de 120 jours est considéré comme une durée fixe et que les délais de recours sont exclus. Reste que la prise en compte de ces facteurs aggraverait encore le résultat. Malgré ces lacunes, la tendance à la baisse constatée cadre, aussi dans ce cas, avec les évaluations de l'économie (usam 2010) et de l'administration (SECO 2012/2013a).

Encadré 5

Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

En Suisse, les réductions de temps de travail servent à ce que, durant une crise économique, le chômage ne grimpe pas trop ni trop vite. On peut ainsi préserver, au moins à court terme, les postes de travail menacés. La construction a longtemps été exclue de cette réglementation.

Depuis 2009, les instances cantonales sont cependant chargées de contrôler l'existence de réductions de temps de travail dans les entreprises de construction selon les mêmes critères que dans les autres branches. Mais la modification légale pour la branche du bâtiment n'est une bonne nouvelle qu'à première vue.

La requête que les entreprises doivent déposer est tellement difficile à fonder et à justifier par des documents qu'il ne vaut pratiquement pas la peine de demander des indemnités pour réduction du temps de travail. Autrement dit, une réglementation fondamentalement sensée est devenue pratiquement sans objet à cause des démarches administratives qui lui sont liées.

Source: Société suisse des entrepreneurs, art. 31 de la loi sur l'assurance chômage obligatoire.

5.4_ Nuages noirs sur l'horizon du marché du travail

On décrit habituellement le marché du travail en Suisse comme très libéral et peu bureaucratique. On invoque volontiers en guise de preuve, dans ce contexte, un chômage relativement bas. Il est clair qu'un marché du travail qui fonctionne bien est un facteur de croissance décisif, surtout dans les économies très développées avec un vaste secteur de services et un secteur industriel fortement technicisé.

La caractéristique essentielle d'un marché du travail qui fonctionne bien est la flexibilité des salaires, qui ne sont pas unifiés pour toute une

branche, une région ou même tout un pays. Des négociations salariales aussi peu centralisées que possible sont un atout. L'indicateur WEF «Flexibility fo wage determination» mesure l'ampleur de la décentralisation: les personnes interrogées doivent indiquer comment les salaires sont fixés dans leur pays. La gradation des réponses va de 1 (négociations centralisée) à 7 (individuel à chaque entreprise). Bien que la Suisse soit passée entre 2006/2007 et 2013/2014 du 22^e au 17^e rang, en valeur absolue l'appréciation a légèrement empiré. Cela est très probablement dû aux mesures d'accompagnement. En chiffres absolus, l'Irlande et l'Allemagne ont fortement progressé, même si elles partaient d'un niveau plus bas. Mais cet indicateur ne dit pas grand-chose du fardeau administratif concret résultant des réglementations du marché du travail.

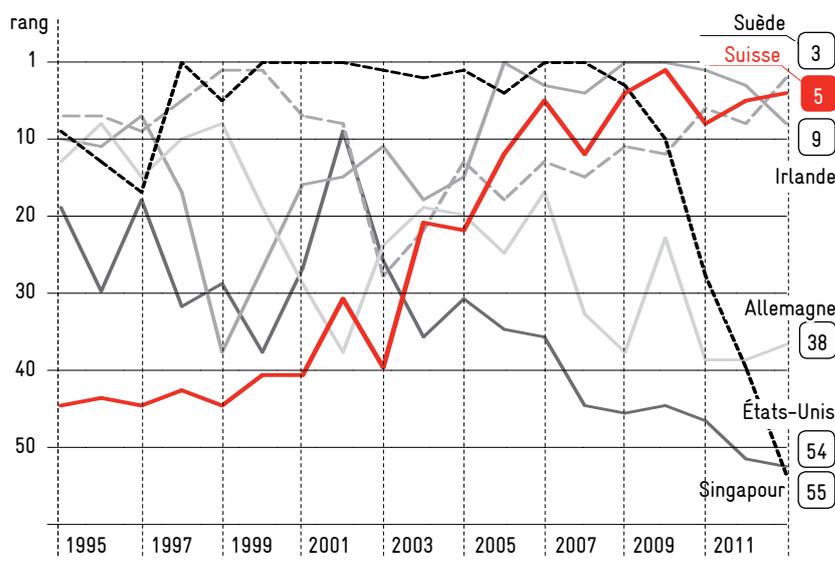
Bien que la Suisse soit passée entre 2006/2007 et 2013/2014 du 22^e au 17^e rang, en valeur absolue l'appréciation a légèrement empiré.

On trouve un autre indicateur du marché du travail («Immigration laws») à l'IMD, qui compare chaque année, dans son World Competitiveness Yearbook, la compétitivité de 60 États. Ces classements se fondent sur des données officielles et sur des sondages d'opinion standardisés parmi les dirigeants. L'indicateur représenté dans la figure 7 renseigne sur la nature des charges, nées du droit de la migration, qu'encourent les entreprises lorsqu'elles recrutent. Il a été demandé à ces personnes si les dispositions légales constituaient un obstacle pour les entreprises désireuses d'engager du personnel étranger.

Selon les estimations des personnes interrogées, dans ce domaine la Suisse s'est notablement améliorée ces dernières années, passant du rang 46 en 1995 au rang 5 en 2013. Cela pourrait être la conséquence d'une

Figure 7
Recrutement: obstacles liés au droit de la migration

«Immigration laws»: le rang 1 correspond au nombre minimal d'obstacles liés au droit de la migration



Source: IMD

ouverture progressive dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes. Actuellement, la Suisse figure dans le peloton de tête avec des pays comme le Portugal, qui occupe le 1^{er} rang depuis 2012, la Suède, le Luxembourg et la Belgique.

En raison des propositions du Conseil fédéral de 2014 actuellement en suspens, on peut imaginer que cet indicateur va nettement se détériorer suite à la mise en application de l'article constitutionnel sur la limitation de l'immigration.⁶

5.5_ Moyenne basse pour les investissements directs

Rares sont les liens économiques aussi clairs que celui entre l'ouverture des marchés et la prospérité. Les investissements directs jouent dans ce contexte un rôle majeur. On les considère comme le vrai moteur de la croissance.

L'indicateur WEF «Business impact of rules on FDI» indique combien le secteur des investissements directs étrangers est fortement régulé, autrement dit combien les réglementations sont un obstacle à de tels investissements (fig. 8). En l'occurrence, les résultats de la Suisse ne sont pas bons. Au cours des dernières années, elle a nettement baissé et se retrouve aujourd'hui au 38^e rang – alors qu'elle était 13^e en 2006.⁷ Pour cet indicateur aussi, des pays comme Hongkong et Singapour dominent, mais le numéro 1 incontesté est l'Irlande. Le climat extrêmement favorable aux investissements étrangers en Irlande a fait que nombre de grands groupes y ont établi leur quartier-général européen, ce qui a valu au pays un essor de sa prospérité. Des pays comme la Suède, la Finlande et la Tunisie sont à peu près à l'égal de la Suisse. L'Allemagne et les États-Unis sont loin derrière, quand bien même ces deux pays ont montré ces dernières années une tendance à l'amélioration.

Au cours des dernières années, la position de la Suisse a nettement baissé et elle se retrouve aujourd'hui au 38^e rang – alors qu'elle était 13^e en 2006.

Les récents débats parlementaires sur un durcissement de la Lex Koller, qui devrait s'étendre aussi aux immeubles commerciaux, illustrent de façon limpide que la Suisse reste sur la défensive face aux FDI (investissements directs étrangers).

5.6_ Dégradation dans le secteur des services

Des enquêtes suisses et étrangères montrent qu'il existe un fort potentiel de croissance dans un secteur des services régulé de manière favorable à la concurrence (Brunetti et Michal 2007). Ce n'est guère étonnant puisque, de nos jours, quelque 70 % des salariés travaillent dans le tertiaire. Ces marchés sont malheureusement très fortement régulés. Des calculs-types montrent que de l'introduction de la réglementation «best practice» dans

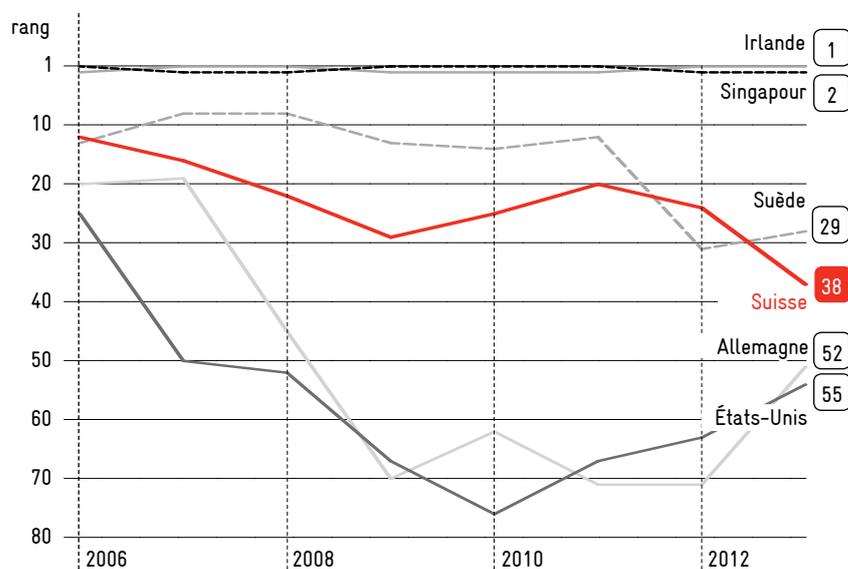
6 La proposition d'«objectif global» d'Avenir Suisse serait plus conforme au marché et n'aurait pas ou peu d'influence sur cet indicateur (Schellenbauer 2014).

7 À vrai dire, en 1995 il s'agissait de peu de pays.

Figure 8

Répercussions de la réglementation sur les investissements directs étrangers

«Business impact of rules on FDI»: le rang 1 correspond au nombre minimal d'obstacles posés par la réglementation



Source: WEF

le secteur des services⁸ peut résulter un gain de croissance unique, à long terme, de 2 % du PIB.

Le sous-indicateur «Barriers in service sectors» de l'indice «Product-market-regulations» de l'OCDE renseigne sur le contexte réglementaire dans le secteur des services. Il illustre qu'en Suisse, entre 1998 et 2013, les obstacles ont augmenté, sachant qu'une dégradation notable était déjà intervenue entre les années 1998 et 2003. Comme cet indicateur mesure, outre les obstacles dans le commerce de détail, les conditions du transport routier, la densité d'obstacles pourrait être mise en relation avec l'introduction en 2001 de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP). Mais la comparaison avec l'étranger montre que les obstacles réglementaires en Suisse sont relativement bas, avec des valeurs autour de 2 (indice de 0 à 6, où 0 signifie le moins d'obstacles). Dans quelques autres pays comme la Grande-Bretagne ou l'Espagne, on constate des améliorations avec cependant un indice plus élevé (donc plus mauvais).

Entre 1998 et 2013, les obstacles ont augmenté, sachant qu'une dégradation notable était déjà intervenue entre les années 1998 et 2003.

8 Cinq branches sont examinées: le commerce, la publicité et le conseil, les professions réglementées, les télécoms et la distribution d'électricité.

5.7 _ Zone à problèmes: création de nouvelles entreprises

Les créations d'entreprises sont d'une importance insigne pour le développement de l'économie. Dans de tels cas, la taille des obstacles administratifs et juridiques est mesurée par l'indicateur de la Banque mondiale «Starting a business». ⁹ En l'occurrence, la Suisse n'atteint que le 104^e rang sur 180 pays (fig. 9). De quoi s'étonner. C'est pourquoi il vaut la peine d'examiner les détails. D'abord, pour le calcul de son indicateur, la Banque mondiale n'a utilisé que les chiffres du canton de Zurich. Il se peut donc que dans d'autres cantons la situation soit meilleure. Ou pire. L'indicateur est fait de quatre composantes de valeur équivalente: le nombre de procédures nécessaires pour l'enregistrement d'une nouvelle entreprise, l'investissement en temps calculé en jours pour ces procédures, les prescriptions en matière de capital minimal et les coûts d'enregistrement en pourcents du capital.

Selon la Banque mondiale, pour fonder une entreprise en 2013 il fallait pour la moyenne des 180 pays sous revue six étapes et 18 jours, alors que les coûts s'élevaient à 2 % du revenu par tête. Dans tous les domaines, les chiffres pour la Suisse étaient au-dessus de la moyenne. Ce mauvais résultat est dû avant tout aux exigences de capital minimal, au facteur temps et au nombre de procédures réglementaires, alors que pour les coûts il n'y a manifestement pas de grands obstacles. Mais le fait est que la question se pose: des exigences de capital élevées sont-elles vraiment un inconvénient?

Dans l'intervalle, la Suisse a fortement reculé, non en termes absolus mais en termes relatifs. Pour les coûts, le nombre de jours et les exigences de capital minimal, elle s'est même légèrement améliorée depuis 2007, tandis que pour les procédures il n'y a pas eu de changement. Mais comme les progrès dans beaucoup d'autres pays se sont avérés beaucoup plus nets, la Suisse a reculé du 27^e rang en 2007 au 104^e en 2014 (fig. 10).

À Singapour ou en Irlande, il est beaucoup plus aisé de fonder une entreprise. Le plus petit investissement est à consentir en Nouvelle-Zélande, avec une seule demande, une demi-journée de démarches et sans frais; le plus grand est au Surinam (208 jours). Les Pays-Bas et les États-Unis ne sont pas mal placés. Des obstacles réglementaires analogues à ceux de la Suisse se retrouvent en Suède, au Luxembourg et en Allemagne.

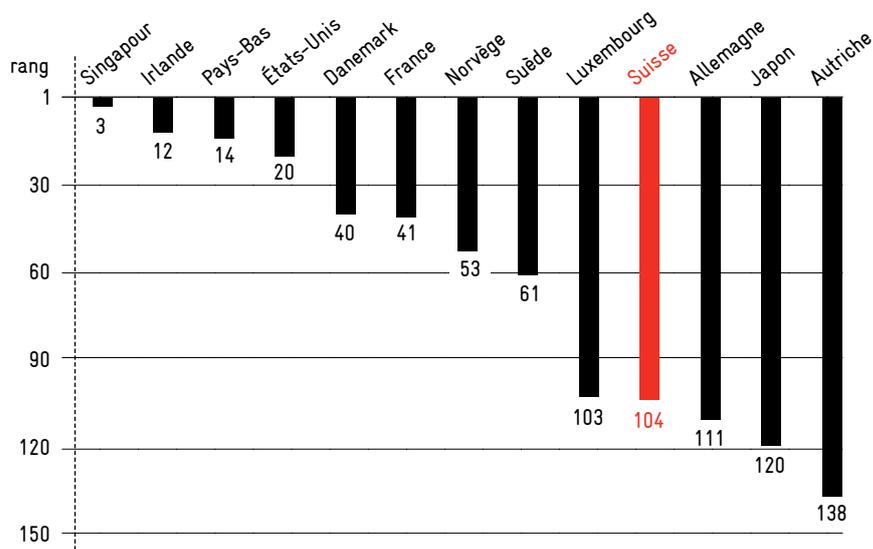
Dans l'intervalle, la Suisse a fortement reculé, non en termes absolus mais en termes relatifs.

9 Une analyse empirique dans les pays émergents à propos de cet indicateur établit sa pertinence (Bruhn 2011, 2013). Une simplification des obstacles réglementaires pour fonder une nouvelle entreprise a par exemple augmenté de 5 % le nombre de nouvelles entreprises au Mexique. La simplification a également eu pour effet que des entreprises sont passées de l'économie informelle à l'économie formelle, devenant ainsi des contribuables et des employeurs légaux. Au Portugal, la fondation simplifiée d'entreprises en 2005 a même augmenté le nombre des entreprises nouvellement créées de 17 % et suscité une hausse de l'emploi de 7 nouveaux emplois par 100 000 habitants (Branstetter et al. 2013). Même si cette étude se consacrait aux pays émergents, elle est absolument pertinente dans son énoncé pour les pays industrialisés. Une autre étude (Dreher et Gassebner 2013) a montré que des obstacles élevés à la création d'entreprises stimulent la corruption (afin de pouvoir contourner la réglementation).

Figure 9

Obstacles à la création d'entreprises en comparaison internationale (2013)

«Starting a business index»: le rang 1 correspond au nombre minimal d'obstacles pour la création d'entreprises

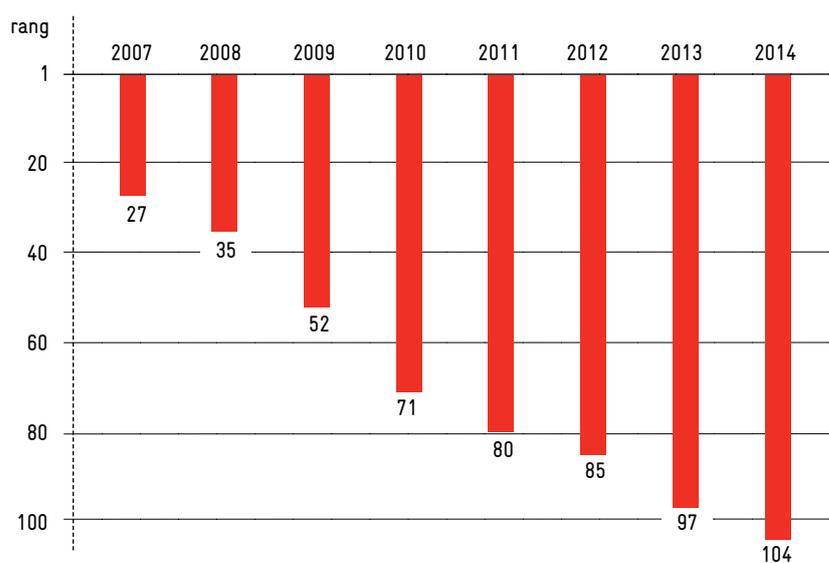


Source: Banque mondiale

Figure 10

Création d'entreprises en Suisse: obstacles toujours plus hauts

«Starting a business index»: le rang 1 correspond au nombre minimal d'obstacles pour la création d'entreprises



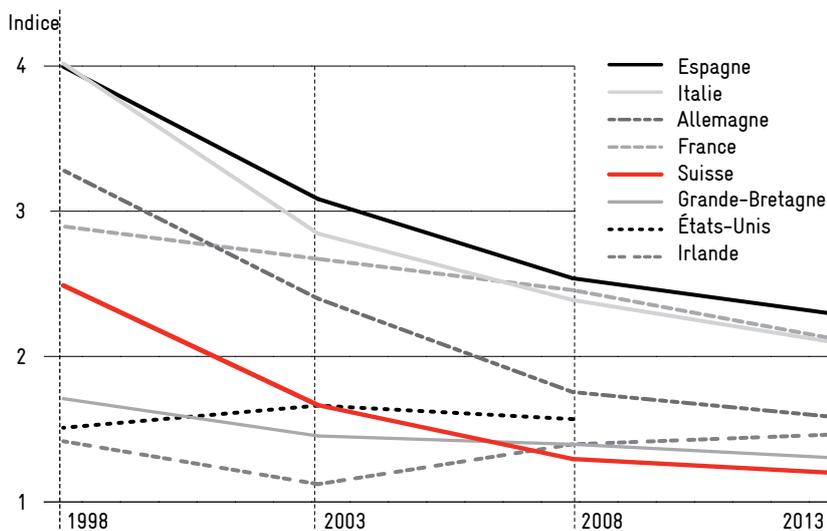
Source: Banque mondiale

L'indicateur «Product-market-regulation» de l'OCDE fournit un instantané à première vue différent sur cette question. L'indice est tombé de 2,9 en 1998 à 1,6 en 2013, quand bien même l'amélioration réelle a eu lieu entre 1998 et 2003. Entre 2003 et 2008, sa valeur a encore légèrement diminué. Mais la figure 11 montre aussi que la tendance internationale va en général vers une libéralisation, de sorte que l'avance de la Suisse par rapport à ses «concurrents» fond de plus en plus.

Des entretiens avec des experts ont mis en évidence que la procédure pour fonder une Sàrl nécessite en pratique beaucoup moins d'effort que la procédure visant à fonder, par exemple, une SA. On s'attend à une simplification notable à l'avenir, du fait de la diffusion de l'e-government. Les chiffres effectifs de la création de nouvelles entreprises en Suisse affichent une constance étonnante. Quelque 10 000 entreprises sont fondées chaque année depuis 2001. On y reconnaît une forte composante conjoncturelle. Les nouvelles créations concernent avant tout l'industrie de la construction, l'hôtellerie-restauration et la santé. Dans d'autres secteurs, comme celui des prestations financières, les chiffres sont en recul.

Figure 11
Obstacles réglementaires aux start-ups

«Administrative burdens on start-ups»: indice de 0-6; 0 correspond au nombre minimal d'obstacles pour la création d'entreprises



Source: OCDE

Encadré 6

Bataille judiciaire absurde autour de la happy hour

En 2012, un bar zurichois proposait à son ardoise, pendant ce qu'on appelle la «happy hour», la boisson alcoolisée Aperol Spritz au prix promotionnel de 6 francs. En dehors de la happy hour, la boisson valait 10 francs, ce qui était mentionné sur l'ardoise. Le bar a dès lors initié une bataille judiciaire d'une ampleur inattendue. La Régie fédérale des alcools (RFA) a discerné en l'espèce une infraction à la loi sur l'alcool, qui interdit par principe pour les spiritueux des indications comparatives ou la promesse de cadeaux ou de rabais; et elle a prononcé une amende de 500 francs. Selon la RFA, la loi sur l'alcool était violée trois fois. D'abord parce qu'un rabais non autorisé a été promis.

Deuxièmement, parce que l'Aperol Spritz a effectivement été proposé à un prix réduit. Troisièmement, parce que l'interdiction d'indications visant à comparer des prix a aussi été violée, puisque sur le tableau figuraient deux prix pour la même boisson.

L'exploitant du bar n'a pas accepté la sentence et s'est pourvu devant le tribunal de district, l'interdiction de la publicité ayant, à son avis, pour but d'empêcher la consommation de spiritueux par des promotions spéciales. Or, ce n'était justement pas le cas car, dans le cas de l'Aperol Spritz, on n'a pas affaire à un spiritueux puisque le prosecco (13,5 pourcents d'alcool) est dilué à l'aide d'Aperol Spritz (11 pourcents d'alcool). Dans son jugement, le tribunal de district a admis que le défenseur de l'exploitant n'avait pas entièrement tort de qualifier le cocktail de «sirop». Mais ce dernier violait quand même la loi sur l'alcool, car celle-ci comprend tous les cocktails contenant des spiritueux. Sur les deux autres points, l'exploitant a été acquitté.

À son tour, la RFA n'a pas accepté cet acquittement partiel et a fait recours. On en est actuellement à la quatrième instance. Mais ce n'est pas tout: la loi sur l'alcool, qui date de 1932, est actuellement soumise à révision totale et, en ce qui concerne la happy hour, les Conseils national et des États sont depuis longtemps tombés d'accord: l'interdiction doit être levée. Manifestement, cela n'empêche pas la RFA de poursuivre sa bataille judiciaire pour 500 francs.

Source: GastroSuisse; Tages-Anzeiger du 16/07/2014

5.8_ Télécoms et assurances: deux branches fortement réglementées

Au-delà d'une vue d'ensemble de l'économie, les analyses portant sur des branches spécifiques s'avèrent d'un grand intérêt. Elles montrent si, et comment, une branche entière est sous l'influence de la réglementation. On ne connaît que deux études de ce type, elles sont brièvement résumées ici. Les deux études ont été cofinancées par les parties concernées.

5.8.1_ Télécoms: détérioration à tous les niveaux

Les industries de réseau sont intéressantes du point de vue de la réglementation car, dans ce domaine, on voit souvent s'installer des monopoles naturels. Par la dissociation verticale des prestations au sein de cette industrie, on tente d'affecter à un marché des domaines qui ne correspondent pas à un monopole naturel. À l'aide d'une dérégulation accrue, on s'attend à des gains d'efficacité. En Suisse, le secteur des télécommunications a été libéralisé en 1998, à l'exception du dernier kilomètre.

Une analyse de Polynomics fournit des résultats intéressants sur l'évolution de la densité réglementaire. L'étude montre que la densité a augmenté entre 1997 et 2010, avec un léger palier depuis 2006 (Polynomics 2012). En 1997, la Suisse était encore dans le peloton de tête, soit parmi les pays à basse densité réglementaire. Les pays les mieux placés étaient le Luxembourg, l'Estonie, la Finlande et Chypre; les États-Unis étaient nettement à la traîne, comme la France, Singapour et l'Australie.

Ces dernières années, les résultats pour la Suisse se sont fortement dégradés. Avec des pays comme la Slovaquie, les Pays-Bas, Chypre, l'Espagne et la France, la Suisse arborait en 2010 la plus forte densité réglementaire. Ce sont surtout des pays comme les États-Unis, le Luxembourg, la Finlande et la Slovaquie qui s'en sont bien tirés. La tendance générale à une densité réglementaire accrue vaut donc aussi pour les télécoms. Et ici, la Suisse a nettement perdu du terrain, non seulement dans l'absolu mais aussi en comparaison internationale.

La tendance générale à une densité réglementaire accrue vaut donc aussi pour les télécoms.

5.8.2_ Assurances: sous la pression de l'UE

L'Institut de l'assurance de l'Université de Saint-Gall a comparé la réglementation en matière d'assurance dans les pays de langue allemande (Eling et Kilgus 2014). C'est important dans la mesure où, suite à la crise financière, le secteur des assurances en Suisse a été submergé par une multitude de nouvelles réglementations, quand bien même il a joué dans la crise un rôle plutôt stabilisateur. Avec une part de 4,7 % au PIB, il fait d'ailleurs partie des secteurs essentiels et, pour cette raison justement, son développement ne devrait pas être restreint par des réglementations excessives.

Une simple comparaison quantitative du volume de la réglementation des assurances donne de la Suisse une image avantageuse: en Allemagne, il existe 44 lois et ordonnances et 18 circulaires; en Autriche 34 lois et ordonnances et 31 circulaires; en Suisse «seulement» 11 lois et ordonnances et 26 circulaires. Si cette comparaison ne dit rien de la complexité et du volume de la réglementation, elle en trahit toutefois un niveau élevé. Depuis la crise financière, de nouveaux projets de réglementation sont en outre dans le pipeline: on en compte 10 en Allemagne, 8 en Autriche et 9 en Suisse.

Cette étude montre aussi que les coûts et les effectifs des autorités de surveillance ont fortement augmenté. Entre 2007 et 2012, la Suisse se

profile en tête, alors même que, dans les valeurs analysées, les coûts en forte augmentation des sociétés d'audit ne sont pas encore intégrés.

Les auteurs concluent que, dans le secteur de l'assurance, le volume et la complexité de la réglementation a fortement augmenté ces dernières années (Eling et Kilgus 2014). En outre, bien des choses sont encore en préparation. Il semble que le moteur de cette évolution soit la rage réglementaire au sein de l'UE et l'extraterritorialité des réglementations américaines, qui exigent sans cesse du système suisse des adaptations et des compléments. Mais en comparaison avec l'Allemagne et l'Autriche, la Suisse n'est pas seule: les mêmes tendances sont à l'œuvre dans ces pays.

5.9_ Réglementations: pas de quoi fanfaronner

Les nouvelles données sont claires: dans les comparaisons internationales de la densité réglementaire, la Suisse ne cesse de céder du terrain, quelles que soient la méthodologie ou la base de données choisies. Les résultats sont d'autant plus inquiétants qu'il ne s'agit pas que d'une détérioration en termes relatifs mais, dans la plupart des cas, en termes absolus aussi. Ces résultats reposent pour l'essentiel sur des analyses de la Banque mondiale, mais en partie aussi sur des sondages d'opinion éventuellement subjectifs des dirigeants de l'économie.

Les points faibles de la jungle réglementaire, qui s'esquissaient déjà dans des études antérieures, se sont non seulement confirmés mais même accentués dans la présente étude. Ils se situent dans la réglementation de la construction, dans celle des investissements directs, au niveau de la fondation d'entreprises et du secteur des services. Les deux études de branches sur les télécoms et l'assurance trahissent une nette hausse de la densité réglementaire. En ce qui concerne la réglementation du marché du travail, la position de la Suisse s'est détériorée en raison des mesures d'accompagnement, encore que la libre-circulation des personnes avec l'UE, introduite par étapes, ait amélioré l'indicateur de la migration. Avec la mise en œuvre à venir de l'article constitutionnel sur la limitation de l'immigration, cet avantage est fortement menacé.

Ce n'est qu'en apparence que la bonne position de la Suisse dans les indicateurs qui mesurent l'attractivité des places économiques est en contradiction avec les résultats présentés ici. Les résultats d'ensemble souvent bons sont imputables à des facteurs tels que l'infrastructure, la stabilité macroéconomique et la «business sophistication». Pour ce qui est de l'indice de «l'amélioration de l'efficacité», jugé essentiel par le WEF, l'IMD et la Banque mondiale pour le progrès des économies très développées, la Suisse recule. Et ce recul est à attribuer en premier lieu à des réglementations inefficaces et à la bureaucratie.

Dans les comparaisons internationales de la densité réglementaire, la Suisse ne cesse de céder du terrain, quelles que soient la méthodologie ou la base de données choisies.

6_ Défrichage de la jungle réglementaire

6.1_ Maigre bilan des efforts entrepris

Dans les années 1990 déjà, la densité réglementaire grandissante a suscité des réactions critiques dans le monde politique et dans l'économie. C'est pourquoi, à l'occasion de la révision totale de la Constitution de 1999, le Parlement a été chargé de veiller à ce que «l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation» (art. 170 CF).

Dans la mise en vigueur de ce nouvel article constitutionnel, l'introduction en 2000 de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour les projets législatifs principaux a constitué une étape essentielle. L'AIR comporte une analyse prévisionnelle des répercussions économiques des projets de la Confédération (évaluation *ex ante*). L'objet de l'AIR est l'ensemble de la création du droit, mais elle doit surtout porter sur les réglementations autour de l'entreprise. La méthodologie de l'AIR a été sans cesse développée par le SECO. Depuis 2007, pour les projets de réglementation importants, une AIR approfondie est mise en œuvre (trois à cinq fois par année). En mars 2013, le SECO a présenté pour l'AIR une méthodologie encore nettement étendue (SECO 2013b).

L'introduction du test de compatibilité PME a constitué un pas supplémentaire dans la mise en œuvre de l'art. 170 CF. Il sert à évaluer les répercussions spécifiques de nouvelles lois importantes sur les PME. Le test de compatibilité PME se veut un complément à l'AIR. Dans l'idéal, l'AIR intervient dans une phase relativement précoce du processus de création de loi, le test de compatibilité PME au moment de la phase de consultation. Pour sauvegarder les intérêts des PME, le Forum PME a également été créé. Il s'agit-là d'une commission extraparlamentaire qui, en tant que réunion d'experts, délivre la prise de position des PME lors des consultations sur les lois ou ordonnances fédérales. Ce forum propose aussi des mesures concrètes en vue de simplifications administratives.

De nos jours, la plupart des projets juridiques de la Confédération, mais aussi des cantons, sont complétés par un volet destiné à l'évaluation des coûts résultant de la réglementation. Au début, cette mesure a été appliquée par les administrations concernées avec un certain sérieux, désormais elle est largement perçue comme une tâche fastidieuse. Il manque une incitation concrète et le savoir-faire indispensable pour réaliser une analyse qui tienne économiquement debout. Des éléments importants de l'AIR sont négligés et il est rare que des études empiriques soient ordonnées. Par exemple, pour ce qui est des réglementations «too big to fail» dans le secteur financier, une AIR a été entreprise; mais elle était de nature largement qualitative et ne comportait guère de vérifications empiriques ou quantitatives concernant les déclarations faites. Au bout du

Dans les années 1990 déjà, la densité réglementaire grandissante a suscité des réactions critiques dans le monde politique et dans l'économie.

compte, il s'agissait surtout d'une justification des propositions présentées et de nouvelles connaissances scientifiques n'en faisaient pas partie.

Dans le meilleur des cas, l'influence de l'AIR et d'autres instruments de régulation est faible, mais la plupart du temps elle n'a aucune influence. On a affaire à des tigres de papier incapables d'endiguer le raz-de-marée réglementaire ni de réduire – à quelques cas isolés près – les coûts pour l'économie.

La question centrale reste donc celle des causes de l'absence d'efficacité des instruments et dépenses mis en œuvre. À cet effet, Avenir Suisse a questionné divers experts du monde scientifique, politique et administratif. En résumé, six points émergent:

1. La foi en la résolution des problèmes économiques et sociaux par le biais de réglementations reste intacte dans de larges cercles de la politique et de l'administration. C'est l'indice que l'utilité d'une nouvelle réglementation n'est qu'à peine remise en question, mais considérée comme allant de soi. En outre, les approches de solution alternatives, conformes au marché ne sont que rarement évaluées et comparées à la réglementation proposée. Les coûts économiques ne sont dans la plupart des cas pas analysés à fond.

D'un point de vue politico-économique, cela ne surprend guère. Car l'autorité/administration régulatrice, souvent aussi l'office fédéral concerné, devraient remettre en question le travail du Parlement, ses propres efforts ou même une décision populaire. Il y a là un conflit d'intérêts potentiel susceptible de faire obstacle à l'endiguement efficace du raz-de-marée réglementaire.

Exemple: le développement du secteur financier qui, ces dernières années, a été submergé par une multiplicité de réglementations supplémentaires. Quant à savoir si cela correspondait effectivement à une nécessité ou s'il y aurait eu des moyens plus efficaces, cela a peu été discuté. Il semble qu'il règne un consensus politique populiste en faveur d'une réglementation accrue des banques après la crise financière et sur le fait qu'elles peuvent la payer sans problème. À vrai dire, une évaluation des répercussions, indispensable pour un projet de réglementation d'une telle importance économique, a été entreprise. Mais elle consiste uniquement dans les réflexions de plausibilité de la FINMA qui, une fois encore, sont davantage des tentatives de justification que des analyses sérieuses. Les possibilités de réglementer différemment, conformément au marché ont été peu ou pas étudiées, quand bien même elles étaient proposées par des scientifiques réputés (Admati et Hellwig 2013).

2. La globalisation croissante et l'internationalisation de l'économie suisse exigent par la force des choses des règles supplémentaires. Souvent, l'accès de l'économie suisse aux marchés naissants ou en expansion ne peut être assuré qu'au prix de nouveaux accords. Mais la Suisse joue un

Dans le meilleur des cas, l'influence de l'AIR (analyse d'impact de la réglementation) est faible; la plupart du temps, elle n'a aucune influence.

Il semble que règne un consensus politique populiste en faveur d'une réglementation accrue des banques après la crise financière et sur le fait qu'elles peuvent la payer sans problème.

rôle trop passif en la matière. La gestation de la réglementation à ce propos n'est pas influencée de manière décisive et on ne s'attaque pas à sa mise en œuvre avec la retenue nécessaire. Souvent des réglementations étrangères sont reprises mot pour mot sans raison (Kux 1998), dans certains cas elles sont même rendues plus strictes (p. ex. dans les cas du Swiss Solvency Test pour les assurances ou du Swiss Finish de Bâle II et III).

La procédure de consultation récemment lancée à propos de l'avant-projet de loi sur les services financiers (FIDLEG) est un projet conforme à la devise du Département des finances: «Les standards en vigueur à l'étranger, en particulier ceux de l'UE, doivent être en principe repris.»

3. Les expériences pratiques avec des analyses coûts/bénéfices peaufinées des réglementations sont décevantes malgré un travail de recherche de plusieurs années. Des problèmes méthodologiques pratiquement insurmontables limitent l'engouement pour cette approche théorique. Ni les coûts, ni les bénéfices des réglementations ne peuvent être calculés de manière fiable. C'est surtout la quantification du bénéfice qui s'est avérée difficile, voire impossible. D'abord parce que ce bénéfice dépend fortement des préférences individuelles (politiques), ensuite parce qu'il n'existe souvent pas de prix de marché pour l'estimation du bénéfice. Exemples: les domaines de la santé, de la sécurité ou de la protection de l'environnement et de la santé.
4. La formation d'une jungle réglementaire de plus en plus dense est un processus rampant, ses conséquences économiques négatives ne se constatent souvent qu'au bout d'un certain temps. En outre, souvent, une réglementation spécifique isolée ne constitue pas le problème: c'est l'effet cumulatif de toutes les réglementations en vigueur devient le véritable obstacle à la croissance.
5. Des groupes d'entreprises bien organisés essaient sans cesse de se créer des avantages concurrentiels par le biais des réglementations. En Suisse, les réglementations visant à s'isoler de la concurrence étrangère sont très répandues. Exemple: les mesures d'accompagnement extensives à la libre circulation des personnes, qui ont été co-initiées et défendues par l'industrie. Et lorsque, récemment, il a été question d'allonger la cadence des contrôles sur les véhicules, les garagistes s'y sont fermement opposés pour défendre leurs prébendes. Autre exemple notable, la réglementation de la TVA qui sert surtout des intérêts particuliers et non l'efficacité du marché (voir encadré 7).
6. De plus en plus de réglementations et d'ordonnances émanent d'institutions de surveillance comme la FINMA, l'EiCom et la ComCom. Ces institutions interprètent souvent leur tâche de manière très extensive et restent trop éloignées des mécanismes de contrôle effectifs. Ces organes de contrôle restent surtout en mains des politiques et non d'experts patentés.

Le long article 21 de la loi sur la TVA est une des réglementations les plus contestées. Trois taux différents (8 %, 3,8 % et 2,5 %) y sont définis, ce qui conduit sans cesse à des questions de délimitation grotesques. S'y ajoute une longue liste de biens et de services totalement exemptés de la TVA.

Indépendamment du fardeau fiscal, l'application de la TVA est devenue un processus lourd qui, pour beaucoup d'entreprises, ne peut être maîtrisé que par le biais d'aides extérieures et à des coûts élevés en conséquence. Selon le SECO, les coûts de la réglementation sur la TVA tournent autour de 1,76 milliard de francs par an. Quelque 350 000 entreprises sont concernées.

Comme Avenir Suisse l'a montré, des recettes supplémentaires de plusieurs milliards pourraient être générées par un taux unique (p. ex. 8 %) en supprimant toutes les exceptions et d'autres impôts pourraient ainsi être réduits en conséquence. L'énorme charge administrative pour les entreprises en serait fortement diminuée et le système fiscal serait globalement plus efficace. Ce n'est pas une utopie: des pays tels que le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont un système de TVA beaucoup plus efficace. Exemple: la Nouvelle-Zélande avec son taux unique et deux exceptions seulement: les loyers et les services financiers.

Selon le SECO, les coûts de la réglementation sur la TVA tournent autour de 1,76 milliard de francs par an.

Source: Salvi et Zobrist 2013, SECO 2013a

6.2_ Programme: moins de réglementation et de meilleures règles

Comment le raz-de-marée réglementaire croissant peut-il être placé sous contrôle? Quelles sont les mesures les plus efficaces en matière de contrôle de qualité, de rédaction de la réglementation et d'adaptations institutionnelles? Et que pouvons-nous apprendre d'autres pays? Les illusions ne sont pas de saison: les expériences d'autres pays ont aussi montré que, sans un large consensus politique au-delà des partis, rien ne se passe dans ce domaine. Mais le programme proposé doit servir à susciter le débat et à indiquer des voies concrètes. Les propositions contenues dans ces propositions sont prometteuses et juridiquement réalisables.¹⁰

¹⁰ Les conditions juridiques pour la mise en œuvre de ce programme sont établies par le mandat constitutionnel sur le contrôle de l'efficacité. Premièrement, le mandat constitutionnel concerne certes directement le Parlement, mais subsidiairement aussi le Conseil fédéral et l'Administration. Deuxièmement, la notion large de «Mesures de la Confédération» inclut tous les actes des organes fédéraux, y compris ceux qui mettent en œuvre les mesures, tels que les cantons ou les institutions de surveillance comme la FINMA. Il est question d'une définition très générale de mesures qui, en principe, comprend toutes les activités de l'État. Troisièmement le mandat ne concerne pas seulement le contrôle ultérieur mais aussi le contrôle prospectif, qui serait à compléter. Quatrièmement, contrairement à ce que dit le libellé, il n'est pas seulement question d'être efficace mais aussi d'atteindre la cible visée et de répertorier d'éventuels effets collatéraux indésirables (Mader 2005).

Proposition 1

Un contrôle de qualité au lieu d'une évaluation complexe des répercussions de la réglementation.

Au lieu de se focaliser sur des méthodes coûteuses et difficiles à appréhender du point de vue méthodologique, un simple contrôle de qualité doit être entrepris. Il s'agit toujours d'une analyse coûts/bénéfices, mais elle est simplifiée et réduite à l'essentiel (voir chapitre 7). Dans ce contrôle de qualité, une réglementation prévue est examinée par une institution indépendante à l'aune d'un catalogue de critères standardisé. Les groupes directement touchés et les experts sont impliqués dès le début, car ce sont eux qui sont le mieux au fait et qui peuvent le mieux évaluer les conséquences d'une réglementation proposée. Plus une réglementation est importante pour l'économie et plus elle est complète, plus l'examen des divers critères doit être approfondi.

Un atout important du contrôle de qualité tient au fait que les résultats peuvent être élaborés rapidement et qu'ils apparaissent donc précocement dans le processus de réglementation. Le message du Conseil fédéral sur un nouveau projet pourrait déjà le contenir. Pour la suite du processus de réglementation, l'analyse peut et doit être approfondie en fonction des besoins. Les expériences d'autres pays ont montré que les informations tirées de contrôle de qualité avaient une influence positive sur la rationalité et la cohérence du débat au cours du processus de réglementation.

Le contrôle de qualité doit être mis en œuvre pour toutes les réglementations importantes pour l'économie. Quand une réglementation est en vigueur depuis cinq ans, elle doit être réexaminée sur la base des expériences faites. Les contrôles de qualité doivent être librement à disposition de tout un chacun et sans frais.

Proposition 2

Le contrôle de qualité doit être réalisé par une instance indépendante, pas par l'autorité législative elle-même.

L'indépendance par rapport aux intérêts politiques et économiques de l'instance qui réalise le contrôle de qualité est essentielle pour la crédibilité et l'acceptation des résultats. C'est le seul moyen d'éviter les conflits d'intérêt et de garantir une évaluation aussi objective que possible. Une telle instance – par exemple sous la forme d'un centre de compétences indépendant – peut soutenir les autorités législatives dès le stade de l'élaboration, contribuant ainsi à améliorer la qualité de la réglementation. Pour l'acceptation, il importe qu'une telle institution soit assumée par le politique et qu'il existe un consensus politique quant à ses tâches et à son mode de travail. Sans quoi, cette instance de contrôle n'aurait pas de fondement.

Le bureau indépendant d'évaluation et de conseil Actal, aux Pays-Bas, constitue un bon exemple de ce type de centre de compétence. Actuellement, aucun projet n'est plus débattu en conseil des ministres sans le conseil d'Actal. En plus, en lançant des initiatives législatives, les grands partis se sont engagés à demander en premier lieu l'avis d'Actal. La pertinence d'une telle autorité se manifeste notamment dans le fait qu'en 2013 aux Pays-Bas, sur 12 évaluations *ex ante* de nouvelles réglementations, 9 ont été jugées insuffisantes. Dans 75 % des cas contrôlés, le fardeau administratif pour l'économie était inutilement élevé (Actal 2014). Du coup, le gouvernement et le Parlement ont adopté les modifications idoines.

La Grande-Bretagne a également fait de bonnes expériences avec son «Regulatory Policy Committee», l'Allemagne avec le «Normenkontrollrat» et la Suède avec le «Regelradet», toutes des institutions chargées des mêmes tâches qu'Actal.

Proposition 3

Les réglementations en vigueur doivent être périodiquement soumises à un contrôle de qualité. Celles qui se seront avérées superflues ou peu efficaces doivent être supprimées.

Un tel contrôle devrait être réalisé tous les dix ans. Mais sa périodicité peut dépendre de la durée de vie de la réglementation. Par exemple, toutes les réglementations en vigueur depuis plus de dix ans seraient concernées. Des modifications trop fréquentes ne sont pas utiles, car elles créent de l'insécurité et affaiblissent la confiance dans le système juridique. La priorité absolue doit être donnée au contrôle des nouvelles réglementations.

Par le passé, une telle initiative s'était déjà soldée par un succès. Après des interpellations des parlementaires Peter Spuhler (2000) et Philip Stähelin (2005 et 2007), l'ensemble de la législation fut soumis à un contrôle systématique et les décisions devenues caduques ont été éliminées du Recueil du droit: 189 textes ont été supprimés et 235 révisés (Linder, Hübeline et Sutter 2009).

Proposition 4

Le Conseil fédéral doit instituer un «frein à la réglementation».

Sur le modèle du frein à l'endettement, un maximum de réglementations supplémentaires (p. ex. proportionnel à la croissance du PIB) et un maximum de charge administrative tolérable pour les entreprises doivent être déterminés. Si ces objectifs ne sont pas respectés, de nouveaux projets de réglementations devront être stoppés jusqu'à ce que des solutions soient trouvées dans le cadre des objectifs visés. Il s'agit aussi de songer au principe «one in, one out», autrement dit, pour chaque nouvelle réglementation, il faut en biffer une ancienne dans le même domaine.

L'UE a introduit de semblables mesures. Les charges administratives liées aux prescriptions juridiques de l'UE doivent être réduites de 25 %. Quelques États membres comme l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche

ont fixé des objectifs de réduction analogues et ainsi réalisé des expériences positives.

Proposition 5

Intégration par équivalence, plutôt que par copie intégrale, du droit de l'UE et des autres réglementations internationales.

On sous-estime de manière générale le rôle et la fonction des organisations et institutions internationales en matière réglementaire. Les développements consécutifs à la crise financière de 2008 ont montré combien les pays étaient exposés face à des institutions telles que le G8, le G20 ou l'OCDE. Ces dernières années, le secteur financier a été littéralement submergé par des réglementations supplémentaires venues d'entités mondiales ou régionales telles que Mifid (UE) ou Fatca (USA). Ce n'est pas seulement le cas pour le seul secteur financier, mais aussi pour les questions liées à l'énergie, les standards en matière de santé, le droit de l'environnement, les droits de l'homme et la sécurité des consommateurs. Voilà qui montre qu'il y a toujours plus de domaines, naguère de la compétence des politiques nationales, qui sont désormais exposés à la pression réglementaire internationale.

Il faut cesser de simplement «copier» les réglementations internationales, souvent compliquées. D'autant plus que la Suisse joue parfois les premiers de classe, dans la mesure où elle met en vigueur le droit de l'UE avant les États membres. Parfois, même les candidats à l'adhésion n'en font pas autant. En cas d'évolutions internationales erronées, il faut conserver un contrepoids et empêcher le transfert automatique en droit suisse de telles réglementations (p. ex. tarifs unisexes de l'UE dans l'assurance). Le but doit être l'acceptation internationale (équivalence) de la réglementation suisse, pas son «application autonome».

Proposition 6

Clause d'opting-in/opting-out pour les entreprises.

Toutes les réglementations ne doivent pas valoir en tout temps et toutes circonstances pour toutes les entreprises. Appliquer une clause dite «opting-in» (adhésion volontaire) par laquelle les entreprises opérant à l'international se soumettent à des réglementations nées d'accords internationaux permet de soulager les entreprises opérant exclusivement dans le pays. Pour ces dernières (p. ex. petits gestionnaires de fortune ou fiduciaires), seules les règles nationales en vigueur s'appliquent. Inversement, le cas de l'opting-out signifie que la nouvelle réglementation s'applique à toutes, sauf à celles qui peuvent y échapper en fonction de critères précis. De telles règles sont déjà appliquées avec succès dans le droit de la révision comptable, où les petites entreprises peuvent décider d'appliquer un contrôle restreint.

7 Proposition de contrôle de qualité de la réglementation

Avenir Suisse propose un contrôle de qualité des réglementations spécialement adapté aux conditions suisses. Dans son application pratique, il importe de choisir un niveau d'investigation à la mesure de l'importance économique. Ce catalogue se fonde en bonne partie sur l'ouvrage «Understanding Regulation» de Baldwin, Cave and Martin, 2012 et sur les expériences pratiques d'Actal (Actal 2014). Il comporte également quelques éléments issus de diverses propositions (entre autres Admati et Hellwig 2013 et Eling et Kilgus 2014).

Les interventions réglementaires doivent avoir un objectif précis.

Question: L'inefficacité de marché rectifiable est-elle clairement identifiée et décrite avec précision? Les buts que l'on entend atteindre par la réglementation sont-ils suffisamment définis?

Les buts des interventions et réglementations étatiques sont souvent formulés de manière confuse et leur justification est imprécise, par exemple par la mention «dans l'intérêt général de l'économie». Il peut aussi arriver que les intérêts effectifs soient en partie cachés et que, volontairement, on ne les rende pas transparents. C'est surtout le cas si on ne vise pas en priorité la correction d'une défaillance du marché, mais bien une redistribution ou un cloisonnement du marché. La question des gagnants et des perdants de la nouvelle réglementation fournit de nombreux indices quant aux buts cachés («rent seeking»). C'est pourquoi il importe de bien décrire et analyser le problème à résoudre.

Les interventions réglementaires doivent être effectives.

Question: Existe-t-il un lien clair entre la réglementation proposée (ou en vigueur) et le but visé?

Ce lien n'existe en général pas quand des objectifs cachés sont poursuivis. La question de l'autorité de régulation la plus appropriée et du niveau de réglementation fait aussi partie de ce contexte. Si plusieurs autorités et niveaux sont concernés ou s'il existe même des conflits avec les réglementations en vigueur, des systèmes efficaces de coordination doivent être élaborés dès le début.

Les interventions réglementaires doivent être efficaces.

Question: Les réglementations proposées (ou en vigueur) sont-elles clairement intelligibles, transparentes, vérifiables et bon marché?

L'objectif visé par la réglementation ne doit pas entraîner des coûts inutiles, en particulier pour les parties non concernées. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si la forme de réglementation choisie est le

meilleur instrument pour atteindre le but visé. Il faut toujours se demander si le même but ne peut pas être atteint avec d'autres instruments pour un coût plus bas. C'est pourquoi, dès le début du processus de réglementation, une comparaison des instruments de surveillance alternatifs devrait être entreprise (prescription/interdiction; loi; ordonnance, etc.).

La réglementation ne doit pas déplacer la responsabilité du management de l'entreprise au régulateur.

Question: Avec la réglementation existante ou proposée, la gestion du risque et du capital est-elle transférée de l'entreprise vers le régulateur?

Une réglementation ne doit jamais aller si loin que la responsabilité entrepreneuriale serait déplacée vers le régulateur. Plus une réglementation est dense, plus il y a danger. Exemple récent: les directives sur la rémunération des cadres supérieurs des établissements financiers. Pour des raisons de gouvernance, la rémunération des cadres supérieurs est évidemment la tâche du conseil d'administration. C'est à lui de fixer ces rétributions et d'en assumer la responsabilité. C'est l'un des outils les plus importants en mains du conseil d'administration pour faire appliquer la stratégie d'entreprise qu'il a définie.

Une réglementation doit créer des incitations à l'autoréglementation.

Question: La réglementation existante ou proposée crée-t-elle une incitation à l'autoréglementation?

Une autoréglementation ou un code de conduite suffisent souvent à résoudre un problème. Cette option ne doit pas être gênée par de la réglementation. Exemple: les conventions collectives de travail seraient inutilement affaiblies par la fixation, p. ex., d'un salaire minimum fixé par la loi.

Les interventions réglementaires ne doivent pas exclure la concurrence entre régulateurs.

Question: Avec la réglementation existante ou proposée, reste-t-il suffisamment de marge de manœuvre pour la concurrence entre régulateurs?

Une saine concurrence entre régulateurs fait en sorte que la régulation reste effective et efficace, elle empêche un «race to the top» malsain. Cela vaut en particulier pour la concurrence entre régulateurs de divers pays. Par le choix du lieu de son siège, une entreprise peut délivrer un vote clair sur la culture réglementaire. Dans ce contexte, la question de la comparaison internationale des réglementations est importante.

Sources des données

World Economic Forum

Le World Economic Forum (WEF) analyse depuis plus de trois décennies la compétitivité des économies nationales. Avec le World Competitiveness Report (WCR), il publie la comparaison entre pays la plus complète en la matière. Le premier rapport date de 1979 et regroupait 16 pays européens. Dès lors, le WEF a continuellement étendu son champ d'étude. Depuis 2005, il utilise le Global Competitiveness Index (GCI), qui associe des éléments micro et macroéconomiques de la compétitivité. Les rapports de 2013 et 2014 comparent 148 économies nationales à l'aune de plus de 100 indicateurs partiels, divisés en 12 groupes, qui se rattachent à des domaines aussi divers que l'infrastructure, le marché du travail ou l'innovation. Les données utilisées se fondent en partie sur des statistiques officielles et également sur des analyses de la Banque mondiale. La plus grande partie des indicateurs se base en revanche sur des sondages d'opinion effectués auprès de dirigeants du secteur privé. Ceux-ci ont été réalisés par des instituts partenaires dans leur pays respectifs.

Étant donné que l'importance d'un indicateur varie en fonction du degré de développement d'une économie nationale, ces indicateurs n'ont pas la même pondération. Selon cette hypothèse, un État de droit qui fonctionne est plus important pour les pays en voie de développement que la disponibilité de nouvelles technologies. À l'inverse, dans les nations industrialisées occidentales, un État de droit étant une condition de base, davantage de points seront par exemple attribués à une couverture Internet généralisée. Puisque la Suisse appartient au peloton de tête, la plupart des indicateurs qui sont pertinents pour l'évaluation de la densité réglementaire, se situent dans la catégorie la plus élevée de facteurs «améliorant l'efficacité». On retrouve ici l'«efficacité du marché des biens», l'«efficacité du marché du travail» et le «développement du marché financier». En raison de la possibilité de comparaison, l'observation suivante se limite aux rapports qui sont parus à partir de 2005. Étant donné que les pays analysés sont passés de 125 à 148, il se peut qu'il se produise des reports dans le classement qui ne sont pas à imputer à des améliorations/dégradations.

Banque mondiale

Depuis 2003, la Banque mondiale publie le «Doing Business Report» (DBR). Celui-ci analyse les réglementations des activités des entreprises privées dans quelque 190 économies nationales. Les résultats montrent particulièrement dans quels pays les conditions-cadre réglementaires ont connu une amélioration, respectivement une détérioration et notamment où se situent les pays en comparaison internationale. La Banque mondiale utilise 41 indicateurs et les regroupe en 10 indicateurs partiels, afin de générer son indice. Parmi les 10 indicateurs sont inclus l'estimation de l'effort que représente l'obtention de permis des constructions («Dealing with construction permits»), l'enregistrement des droits de propriété, la protection des investisseurs, l'accès aux crédits, les restrictions commerciales au-delà des frontières, la charge de la bureaucratie fiscale, les possibilités d'application des contrats, la procédure d'insolvabilité et le droit du travail. Le rapport fournit également des indications sur l'efficacité ou non des réformes réglementaires et quelle en est la raison.

Il n'est ainsi pas surprenant que les données du Doing Business font partie des données qui sont les plus utilisées et analysées dans le domaine des réglementations (World Bank 2013). On analyse surtout à quel point ces données sont importantes pour la productivité, la croissance ou le taux d'occupation dans une économie nationale. Depuis 2003, plus de 1600 articles scientifiques contenant les données de la Banque mondiale ont été publiés dans des journaux de renom, dont plus de 4500 working papers publiés en ligne. La majorité de ces analyses établit un lien significatif entre un environnement réglementaire trop dense et la performance aux niveaux microéconomique et macroéconomique. Il a également été démontré que la simplification et la réduction du maquis réglementaire conduisent à davantage de création d'entreprises et d'innovation, et partant davantage de croissance.

Institute for Management Development

Depuis 1989, l'Institute for Management Development (IMD) publie le World Competitiveness Yearbook (WCY). Cette étude compare la compétitivité de 60 États à l'aune de 4 facteurs de compétitivité, qui sont chacun subdivisés en 5 sous-indicateurs, contenant un total de plus de 300 critères. Chacun des sous-indicateurs a la même pondération, bien que chacun ne contienne pas le même nombre de critères. Des données quantitatives et qualitatives sont utilisées. Les données quantitatives proviennent d'organisations étatiques internationales, nationales et régionales, ainsi que d'une multitude d'institutions privées et d'instituts partenaires. Ces données statistiques «dures» sont complétées par un sondage parmi les dirigeants de l'économie privée et de l'État de chaque pays respectivement. Les résultats de ce sondage comptent pour environ un tiers dans l'évaluation globale et la complètent avec une prise en compte actuelle de la compétitivité.

OCDE

Les «Indicators of product market regulation» de l'OCDE mesurent, à l'aune de 18 indicateurs partiels, dans quelle mesure les États autorisent la concurrence sur les marchés de produits. Ceux-ci sont regroupés en 7 indicateurs, qui sont à leur tour inclus dans 3 domaines principaux (contrôle étatique, entraves à l'entrepreneuriat, entrave au commerce et aux investissements). Dans cette publication, l'indicateur «obstacles administratifs pour les start-ups» est observé. Celui-ci est formé de trois indicateurs: obstacles administratifs à la création de sociétés anonymes, d'entreprises individuelles et d'entreprises de services. L'indicateur «Barrières à l'entrée dans le secteur des services» est également pris en considération.

L'indicateur PMR a été jusqu'à présent calculé en 1998, 2003, 2008 et 2013, sachant que la procédure a été modifiée en 2008. Afin de juger de la densité réglementaire, l'indicateur PMR n'établit pas de classement des pays, mais les valeurs de l'indice calculées sont comparées. L'échelle va de 6 (très mauvais) à 0 (très bon).

Références

- Actal (2014): Annual Report. Den Haag. Online unter: <http://www.actal.nl/wp-content/uploads/Actal-AnnualReport-2013-def.pdf> [accédé le: 15/06/2014].
- Admati, Anat et Martin Hellwig (2013): Des Bankers neue Kleider. Was bei Banken wirklich schief läuft und was sich ändern muss. Munich: FinanzBuch Verlag.
- Baldwin Robert; Cave, Martin et Martin Lodge (2012): Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. New York: Oxford University Press.
- Banque mondiale (2013): Doing Business 2014: Comprendre les réglementations pour les petites et moyennes entreprises. Washington, DC: Groupe de la Banque mondiale.
- Bischofberger, Alois et Rudolf Walser (2013): Glaubwürdige Geldpolitik und stabiles Finanzsystem. Dans: Schwarz, Gerhard et Urs Meister: Ideen für die Schweiz. 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen. Zurich: Avenir Suisse, p. 57-80.
- Branstetter, Lee G.; Lima, Francisco; Taylor, Lowell J. et Ana Venâncio (2013): Do Entry Regulations Deter Entrepreneurship and Job Creation? Evidence from Recent Reforms in Portugal. Dans: The Economic Journal 123(124): 805-832.
- Bruhn, Miriam (2011): License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico. Dans: Review of Economics and Statistics 93(1): 382-386.
- Bruhn, Miriam (2013): A Tale of Two Species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico. Dans: Journal of Development Economics 103: 275-283.
- Brunetti, Aymo et Sven Michal (2007): Le potentiel de rattrapage de la Suisse dans le secteur des services. Dans: La Vie économique 3/2007: 4-7.
- BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG (2010): Internationale Vergleiche der administrativen Belastung: Vorbereitung neuer Massnahmen. Rapport final à l'attention du Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Bâle.
- Bussmann, Werner (2009): Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. Dans: LeGes 2(20): 175-189.
- Chancellerie fédérale (2014): Nombre des pages du Recueil systématique de la Confédération en date du 09/03/2014.
- Djankov, Simeon; McLiesh Caralee et Rita Ramalho (2006): Regulation and Growth. Economics Letters 92: 395-401.
- Dreher, Axel et Martin Gassebner (2013): Greasing the Wheels? The Impact of Regulations and Corruption on Firm Entry, Public Choice 155(3-4): 413-432.
- Eling, Martin et Sabine Kilgus (2014): Wirksamkeit und Effizienz der Regulierungen in der deutschsprachigen Assekuranz. Eine juristische und ökonomische Analyse, Saint-Gall: Universität de Saint-Gall.
- Ferguson, Niall (2012): Der Niedergang des Westens. Wie Institutionen verfallen und Ökonomien sterben. Berlin: Propyläen.
- FINMA Autorité fédérale de surveillance des marchés (2008-2014): Circulaires et rapports annuels des années 2008-2014. Berne: FINMA.
- Hunkeler, Urs (1985): Zur Belastung der Klein- und Mittelbetriebe durch staatliche Regelungen – Untersuchung der administrativen Auflagen in der Schweiz. Bamberg: Difo-Druck.
- Institute for Management Development IMD (2004-2014): World Competitiveness Yearbook 2003-2013. Lausanne: IMD

- Koch, Philippe (2004): *La réglementation suisse en comparaison internationale*. Berne: Secrétariat de l'État à l'économie SECO.
- Kux, Stephan (1998): *Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits? Discussionspaper*. Bonn. Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- Linder, Wolf, Oliver Hümbelin et Michael Sutter (2009): *Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007: eine quantitative Analyse*. Étude mandatée par les Services du Parlement de l'Assemblée fédérale suisse. Berne.
- Mader, Luzius (2005): *Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun? Dans: LeGes 1(16): 29-37*.
- Müller, Christoph A. (1998): *Administrative Belastung von KMU im interkantonalen und internationalen Vergleich*. Berne: Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE).
- Niskanen, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago et New York: Aldine-Atherton.
- OCDE (2013): *Base de données des indicateurs de réglementation des marchés de produits*. Paris: OCDE. En ligne sous: www.oecd.org/economie/rmp [accédé le: 20.06.2014].
- OCDE (2014): *Réformes économiques 2014. Objectif croissance rapport intermédiaire*. OECD Publishing. Doi: 10.1787/growth-2014-fr.
- Owen, Bruce M. et Ronald Braeutigam (1978): *The Regulation Game: Strategic Use of the Administrative Process*. Cambridge: Ballinger Press.
- Polynomics (2012): *Polynomics Regulation Index 2012. Regulierungsdichte-Index in der Telekommunikation*. Olten: Polynomics.
- Salvi, Marco et Luc Zobrist (2013): *Zwischen Last und Leistung. Ein Steuerkompass für die Schweiz*. Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Schellenbauer, Patrik (2014): *Globalziel statt Kontingente. Wie das Ziel der Zuwanderungsinitiative unter Beibehaltung der Personenfreizügigkeit erreicht werden kann*. Zurich: Avenir Suisse.
- Secrétariat de l'État à l'économie SECO (2006): *Simplifier la vie des entreprises. Mesures pour réduire les charges administratives et alléger les réglementations*. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 13D. Rapport du Conseil fédéral du 18/01/2006. Berne: SECO.
- Secrétariat de l'État à l'économie SECO. (2012): *Monitoring de la bureaucratie – 2012. Évaluation des charges administratives au sein des entreprises suisses. Rapport final – enquête principale*. Berne: SECO.
- Secrétariat de l'État à l'économie SECO. (2013a): *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. 22D. Rapport du Conseil fédéral du 18/01/2006. Berne.
- Secrétariat de l'État à l'économie SECO. (2013b): *Manuel de l'analyse d'impact de la réglementation*. Berne: SECO.
- Union suisse des arts et métiers USAM (2010): *Mesure des coûts de la réglementation pour les PME. Rapport final*. Berne.
- Smith, Adam (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Vol. 1*. réimprimé en 1981, Indianapolis/Indiana: Liberty Fund
- Stigler, George J. (1971): *The Theory of Economic Regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1(2): 3-18.
- Posner, Richard A. (1974): *Theories of Economic Regulation*, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2): 335-358.
- Verfassung des Kantons Aargau (2008): § 50 Abs.2 bis.
- World Economic Forum WEF (2006-2013): *The Global Competitiveness Report*. Genève: WEF

'avenir' suisse'

Rotbuchstrasse 46
8037 Zurich

T: +41 44 445 90 00
F: +41 44 445 90 01

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch