



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'État à l'économie SECO

Mars 2022

Mise en place d'un frein à la réglementation

(modification de l'art. 159, al. 3, de la Constitution et modification de la loi sur le Parlement)

Rapport sur les résultats de la consultation

Condensé

La consultation relative à la mise en place d'un frein à la réglementation (modification de l'art. 159, al. 3, de la Constitution et modification de la loi sur le Parlement) a donné lieu à un total de 91 avis. Le projet mis en consultation s'est avéré controversé.

Le projet est soutenu par 49 participants, dont 7 cantons, le PLR, Le Centre et l'UDC ainsi que toutes les associations économiques et interprofessions qui ont pris part à la consultation. Pour motiver leur soutien, ces participants font valoir en premier lieu que le projet contribue à endiguer l'augmentation de la charge réglementaire supportée par les entreprises, et qu'il améliore ainsi les conditions-cadre régissant leur activité. Sur les 49 partisans du projet, 28 regrettent néanmoins l'absence d'un organe de contrôle indépendant. Ils demandent pour la plupart que le projet soit modifié en ce sens ou tout au moins que soit réexaminée la mise en place d'un tel organe. Cet organe permettrait d'assurer la qualité des estimations des coûts, un élément central pour l'application du frein à la réglementation.

Le projet est soit rejeté, soit vivement critiqué par 42 participants, dont la majorité des cantons (18 sur 25), le PS, Les Verts, le PVL et le PEV, l'UVS, les organisations de travailleurs et de protection des consommateurs ainsi que de nombreuses organisations de la société civile. Le rejet est motivé principalement par des considérations ayant trait aux institutions politiques. L'exigence d'une majorité qualifiée pour les projets représentant une lourde charge pour les entreprises entraînerait une inégalité de traitement entre les divers domaines de l'action publique. De plus, c'est précisément la tâche du Parlement que de peser les différents intérêts ainsi que le coût et l'utilité des réglementations. Autre point critiqué, la focalisation étroite sur l'aspect des coûts, susceptible de conduire à des réglementations inefficaces du point de vue économique, sans compter les possibles effets néfastes sur la protection de l'environnement ou de la santé. Les opposants relèvent par ailleurs de possibles difficultés de mise en œuvre de l'instrument.

Table des matières

Condensé	i
1 Contexte	1
2 Objet de la consultation	1
3 Principaux résultats de la consultation	1
3.1 Aperçu global des résultats de la consultation	2
3.2 Arguments principaux	4
3.2.1 Arguments des participants favorables au projet.....	4
3.2.2 Arguments des participants opposés au projet.....	4
4 Remarques générales concernant le projet	7
4.1 Création d'un organe de contrôle indépendant.....	7
4.2 Autres thèmes	7
5 Commentaire des dispositions	8
5.1 Avant-projet de modification de la Constitution	8
5.2 Avant-projet de modification de la loi sur le Parlement	8
Annexe : Liste des participants à la procédure de consultation et abréviations	12

1 Contexte

Par sa décision du 28 avril 2021, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de mener une consultation concernant le projet visant la mise en place d'un frein à la réglementation (modification de l'art. 159, al. 3, de la Constitution [Cst.] et modification de la loi sur le Parlement [LParl]). La consultation s'est tenue jusqu'au 18 août 2021. Les cantons, les partis politiques, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national, les associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national ainsi que d'autres milieux intéressés ont été invités à prendre position. Le projet fait suite à la motion 16.3360 du Groupe libéral-radical (« Mettre en place un frein à la réglementation qui permette de limiter les coûts qu'elle induit »), que le Parlement a transmise au Conseil fédéral le 20 mars 2019. Cette motion demande au Conseil fédéral « de préparer et de présenter au Parlement les textes prévoyant l'obligation de soumettre dans les deux conseils et dans le cadre du vote sur l'ensemble à la majorité qualifiée (p. ex. : adoption à la majorité des membres de chaque conseil, sur le modèle du frein aux dépenses) les modifications législatives, les lois et de manière générale toutes réglementations nouvelles qui entraînent soit des coûts supplémentaires pour plus de 10 000 entreprises, soit des coûts dépassant un seuil à définir. »

Le présent rapport propose une synthèse des avis reçus. La consultation concernant le projet visant la mise en place d'un frein à la réglementation a été menée en même temps que celle concernant l'avant-projet de loi fédérale sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (AP-LACRE), dont les résultats font l'objet d'un rapport distinct.

2 Objet de la consultation

Le projet visant la mise en place d'un frein à la réglementation implique une adaptation de la Constitution (modification de son art. 159, al. 3) ainsi que l'introduction de plusieurs dispositions d'exécution dans la LParl. Sur le modèle du frein aux dépenses, il est prévu que les nouveaux projets législatifs entraînant des coûts élevés pour les entreprises doivent surmonter un obstacle institutionnel plus élevé, qui prendrait la forme d'un vote à la majorité qualifiée au Parlement.

Le projet prévoit que les lois fédérales et les arrêtés fédéraux portant approbation de traités internationaux au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. entrent dans le champ d'application du frein à la réglementation. Pour déterminer si un projet doit être soumis à l'exigence supplémentaire de la « majorité des membres de chaque conseil », il convient de considérer le nombre d'entreprises touchées et l'augmentation attendue des coûts pour l'ensemble des entreprises.

Le Conseil fédéral propose d'appliquer les valeurs seuils suivantes : (1) une augmentation des coûts de la réglementation pour au moins 10 000 entreprises et (2) une augmentation des coûts de la réglementation pour les entreprises totalisant plus de 100 millions de francs sur une période de dix ans. Dès lors qu'une des deux valeurs est atteinte, la majorité qualifiée (soit la majorité des membres de chaque conseil) sera exigée pour l'adoption du projet lors du vote final par les Chambres.

3 Principaux résultats de la consultation

91 personnes ou organisations ont pris position sur le projet mis en consultation. La liste des participants à la consultation se trouve en annexe, ainsi qu'une liste des abréviations utilisées.

En raison du nombre important des avis reçus, il n'est pas possible de reproduire ici chacune des propositions avec les explications qui les accompagnent. Dans un souci de clarté, les principaux arguments en faveur du projet et les principales critiques exprimées à son égard sont présentés sous forme résumée. Pour les détails, il convient de se référer aux avis émis, accessibles sur la [plateforme de publication](#) de

la Confédération¹. Les avis sont classés dans le même ordre que la liste de participants en annexe (par groupes de destinataires et dans l'ordre alphabétique des abréviations en allemand).

3.1 Aperçu global des résultats de la consultation

Les avis remis dans le cadre de la consultation sur le projet visant la mise en place d'un frein à la réglementation divergent fortement. Sur les 91 participants, 42 expriment des avis très critiques ou rejettent le projet. Les 49 autres participants l'approuvent soit sans réserve, soit avec des propositions de modification.

Le projet mis en consultation est soutenu par l'ensemble des associations économiques et des interprofessions, le PLR, Le Centre et l'UDC, 7 des 25 cantons ayant pris position, 1 représentant des régions de montagne, 2 entreprises et 1 particulier.

Le projet est rejeté par la majorité des cantons (18 sur 25), le PS, Les Verts, le PVL et le PEV ainsi que par l'UVS, 1 représentant des régions de montagne, 2 syndicats, 2 organisations de protection des consommateurs, 11 organisations de la société civile et 2 particuliers.

De nombreux partisans de l'introduction d'un frein à la réglementation (28) considèrent qu'il est en outre nécessaire de mettre en place ou tout au moins d'examiner la mise en place d'un organe de contrôle indépendant, chargé de veiller à la qualité des estimations des coûts de la réglementation.

La figure 1 présente les résultats de la consultation sous forme synthétique. Le tableau 1 reproduit les avis exprimés par les participants.

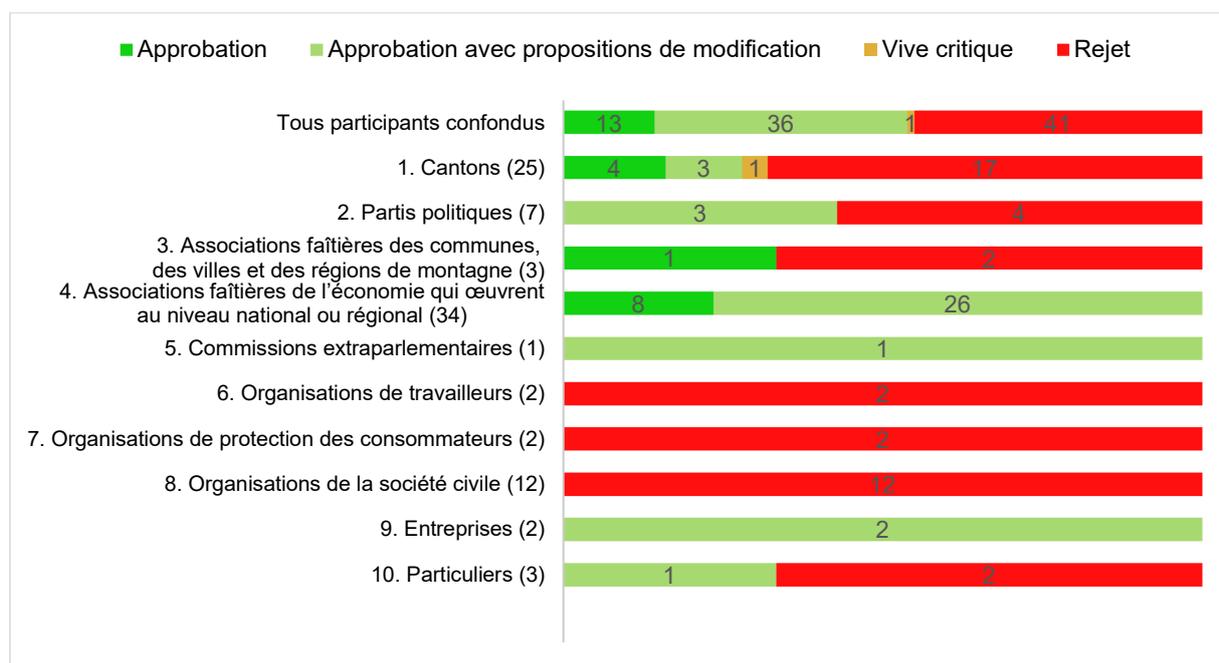


Figure 1 : Représentation graphique des résultats de la consultation

¹ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2021 > DEFR.

	Approbation (10)	Approbation avec propositions de modification (39)	Vive critique (1)	Rejet (41)
Cantons (25)	(4) NW, SO, TI, VS	(3) AG, LU, ZH	(1) GL	(17) AI, AR, BL, BS, BE, FR, GE, GR, JU, NE, SG, SH, SZ, TG, UR, VD, ZG
Partis politiques (7)		(3) PLR, Le Centre, UDC		(4) PEV, Les Verts, PVL, PS
Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne (3)	(1) AGB			(2) SAB, UVS
Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national ou régional (34)	(5) ASTAG, CVCI, suissetec, ASA, Swissmechanic	(29) UPSA, constructionsuisse, BISCOSUISSE, CCIG, CP, economiesuisse, EIT.swiss, FER, GastroSuisse, Commerce Suisse, HotellerieSuisse, IHZ, CBD, metal.suisse, UPS, USP, SSE, RMS, USAM, ASEPP, SSO, SVC, Swiss Banking, SwissHoldings, Swissmem, UBCS, ABPS, CCI VS, ZHK		
Organisations de travailleurs (2)				(2) USS, Travail.Suisse
Commissions extraparlimentaires (1)		(1) Forum PME		
Organisations de protection des consommateurs (2)				(2) FRC, SKS
Organisations de la société civile (12)				(12) AEG, Alliance Sud, Le Pont, JDS, Helvetas, Pro Natura, Public Eye, SES, Solidar, SWISSAID, TdH, WWF
Entreprises (2)		(2) Raiffeisen, Kellerhals Carrard		
Particuliers (3)		(1) F. T. Klein		(2) D. Bezzola, M. Küchler

Tableau 1 : Avis exprimés par les participants à la procédure de consultation

3.2 Arguments principaux

3.2.1 Arguments des participants favorables au projet

4 cantons (LU, NW, SO et TI), le PLR, Le Centre, l'UDC, l'AGB, l'UPSA, l'ASTAG, constructionsuisse, BISCOSUISSE, la CCIG, le CP, la CVCI, economiesuisse, GastroSuisse, HotellerieSuisse, la CBD, metal.suisse, l'UPS, l'USP, la SSE, les RMS, l'USAM, l'ASEPP, la SSO, suissetec, le SVC, l'ASA, Swiss Banking, SwissHoldings, Swissmechanic, Swissmem, l'UBCS, l'ABPS, la CCI VS, la ZHK, le Forum PME, Kellerhals Carrard et la Raiffeisen (41) sont d'avis que le projet contribue à limiter la charge réglementaire pesant sur les entreprises et qu'il améliore ainsi les conditions-cadre régissant leur activité. Parmi les arguments fréquemment invoqués dans cet ordre d'idées, on retrouve l'augmentation constante de la densité normative en Suisse. La nécessité d'agir pour contrer cette tendance est jugée pressante dans la difficile situation économique actuelle, due à la pandémie. Du point de vue des entreprises, les coûts de la réglementation s'apparentent à des coûts fixes, puisque les entreprises ne peuvent ni influencer sur eux, ni les compenser par des économies dans d'autres domaines. Des coûts de la réglementation élevés se traduisent, pour les entreprises, par des pertes de productivité et de compétitivité, étant donné qu'ils accaparent des ressources qui pourraient être investies ailleurs de manière productive. Une réglementation efficace, représentant pour les entreprises une charge aussi modérée que possible, est un facteur d'attractivité important pour la place économique suisse. Elle promeut la croissance et l'emploi et, indirectement, influe de manière positive sur les recettes fiscales. Dans nombre d'avis, il est fait allusion à la situation spécifique des PME, particulièrement affectées par les coûts de la réglementation, puisque ces derniers représentent une part proportionnellement plus importante de leurs coûts.

Le VS, l'AGB, la CVCI, economiesuisse, la FER, l'UPS, l'USP, l'ASEPP, Swissmechanic, l'UBCS et l'ABPS (11) font valoir que le frein à la réglementation permet d'améliorer la transparence concernant l'impact de la réglementation pour les entreprises ainsi que de sensibiliser davantage l'administration, le Conseil fédéral et le Parlement à leurs besoins et préoccupations spécifiques. Le PLR, Le Centre, l'UDC, la CVCI, la FER, la CBD, l'ASEPP et Swissmechanic (8) attendent du relèvement de l'obstacle parlementaire qu'il participe à prévenir l'augmentation de la charge réglementaire, en permettant de prendre en compte l'aspect des coûts de la réglementation dès la phase d'élaboration des projets législatifs, pour présenter au Parlement des projets de réglementation moins incisifs. L'ASEPP et l'ABPS estiment pour leur part que l'ancrage de cette thématique dans la Constitution permet d'envoyer un signal encore plus clair. Pour le CP et l'IHZ, l'analyse précise des coûts liés à une réglementation nouvelle constitue l'élément décisif en vue de réduire la charge réglementaire. Le SVC et Kellerhals Carrard seraient favorables à ce que les réformes contre-productives entravant de manière unilatérale la liberté entrepreneuriale échouent du fait du frein à la réglementation.

Pour AG, l'exigence d'une majorité qualifiée permettrait de relever quelque peu l'obstacle que devront surmonter les projets législatifs comportant des coûts importants. De plus, il y a lieu d'espérer que, lors de l'élaboration des projets législatifs et de leur examen par les Chambres, les parties rechercheront plus intensément des variantes impliquant des coûts moindres.

Pour l'UDC, le frein à la réglementation, couplé à la mise en œuvre de l'AP-LACRE (mis en consultation même temps), pourrait permettre de réduire durablement la densité normative.

Pour le VS, l'introduction de l'exigence d'une majorité qualifiée s'appuie sur le principe du frein aux dépenses, avec lequel le Parlement a déjà fait de bonnes expériences.

De l'avis du PLR, la Suisse jouerait un rôle de pionnier en mettant en place un frein à la réglementation.

3.2.2 Arguments des participants opposés au projet

13 cantons (AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, SG, SH, SZ, TG, UR et ZG), le PEV, Les Verts, le PS, l'USS, Travail.Suisse, la FRC, la SKS, l'AEG, Alliance Sud, Le Pont, les JDS, Helvetas, Pro Natura, Public Eye, la SES, Solidar, SWISSAID, TdH, le WWF et 2 particuliers (34) mettent en avant les répercussions non

négligeables sur les institutions politiques de la mise en place d'un frein à la réglementation. Ils jugent particulièrement problématique l'inégalité de traitement entre les divers domaines de l'action publique, et notamment la pondération plus élevée des conséquences pour les entreprises par rapport à d'autres intérêts. Le mécanisme proposé reviendrait à instaurer différentes catégories de lois fédérales. TG argue que cela contrevient au principe de l'égalité devant la loi, inscrit à l'art. 8, al. 1, Cst. SH craint que le frein à la réglementation puisse avoir une influence indirecte au niveau cantonal.

Pour 10 cantons (AI, AR, FR, GE, JU, NE, SG, SZ, UR et ZG), Les Verts et 1 particulier (12), l'exigence de la majorité qualifiée doit être réservée à des situations très spécifiques, et principalement, comme actuellement, en compensation de la limitation de certains droits politiques (en particulier l'absence de droit de référendum). À cet égard, le frein à la réglementation proposé n'est comparable ni au frein aux dépenses, ni au frein à l'endettement, ni aux lois fédérales déclarées urgentes. GE et SG redoutent que l'exigence de la majorité qualifiée ne devienne la règle plutôt que l'exception dans la procédure législative, notamment du fait des seuils relativement bas qui ont été fixés et de la définition très large qui est donnée des coûts de la réglementation. FR, les GR, le PVL, Les Verts et 1 particulier soulignent que la procédure législative suisse, finement réglée, ménage déjà des droits de participation élargis aux acteurs concernés. Il existe ainsi, selon eux, de nombreuses possibilités d'ordre tant formel qu'informel pour faire valoir les préoccupations des entreprises. TG estime lui aussi erroné de croire que la charge réglementaire pesant sur les entreprises n'est pas ou pas suffisamment prise en compte dans le processus législatif. Pour 4 cantons (GE, GR, TG et ZG), le PEV, Les Verts, le PS, Pro Natura, la SES et le WWF (10), il revient en fin de compte aux milieux politiques de peser les intérêts en présence ainsi que les coûts et l'utilité d'une réglementation. GE rappelle quant à lui que les décisions du Parlement peuvent être remises en question par voie de référendum. Le JU estime par ailleurs que le peuple serait privé de l'exercice de ses droits si un projet était bloqué au niveau des Chambres fédérales en application du frein à la réglementation.

FR, VD, TG, Les Verts et le PVL craignent que le frein à la réglementation ne complique la recherche de compromis, sachant que l'application de la majorité qualifiée renforce les minorités lors des procédures de vote. D'une manière générale, cela favorise selon eux le statu quo et pourrait, notamment pour les projets politiquement controversés, rendre les compromis plus difficiles ou constituer un risque de blocage. Les Verts relèvent à cet égard que le frein à la réglementation pourrait allonger le processus législatif. Pour SZ, UR, le PVL et 2 particuliers, l'introduction du frein à la réglementation pourrait amener certains groupes d'intérêts à exiger d'étendre le mécanisme proposé à d'autres thématiques, telles que la protection de l'environnement ou l'équité intergénérationnelle.

5 cantons (BL, GE, GL, JU et TG), Les Verts, le PS, l'UVS, l'USS, Travail.Suisse, la FRC, la SKS, l'AEG, Alliance Sud, Le Pont, les JDS, Helvetas, Public Eye, Solidar, SWISSAID, TdH et 1 particulier (21) regrettent que le projet mette exclusivement l'accent sur les coûts à la charge de certains acteurs, sans tenir compte de l'utilité de la réglementation considérée. Les analyses doivent au contraire toujours adopter une perspective aussi large que possible, et tenir compte du rapport coût-utilité de la réglementation envisagée. La mise en place d'un frein à la réglementation pourrait conduire au rejet systématique de toute réglementation susceptible de constituer une charge pour les entreprises. Elle pourrait donc comporter des répercussions négatives, par exemple sur la protection de l'environnement, de la santé ou des travailleurs, et donner lieu à des réglementations inefficaces du point de vue économique. Le PS, Travail.Suisse, Alliance Sud, Le Pont, les JDS, Helvetas, Pro Natura, Public Eye, SES, Solidar, SWISSAID, TdH et le WWF (13) estiment que, par sa focalisation exclusive sur le critère des coûts, le frein à la réglementation légitime de fait le non-respect des droits de l'homme et relègue encore davantage au second plan les objectifs de développement durable.

AI, BE, GE, GL, LU, UR, TG, Les Verts, le PS, l'USS, Travail.Suisse, la FRC, la SKS, Alliance Sud, l'AEG, Le Pont, les JDS, Helvetas, Pro Natura, Public Eye, la SES, Solidar, SWISSAID, TdH, le WWF et 1 particulier (26) relèvent la difficulté à appliquer le frein à la réglementation dans la pratique. Divers participants font notamment valoir que les estimations de coûts de la réglementation sont chères, exigeantes

et complexes. Elles ne procèdent pas d'une démarche scientifique exacte et comportent, de par leur nature, un certain degré d'incertitude. Les seuils fixés pour l'application de la majorité qualifiée sont par ailleurs jugés trop bas, le « principe de précaution » sujet à caution, et la délimitation des coûts de la réglementation considérée comme très large. Enfin, des stratégies de contournement et des incitations inopportunes pourraient se faire jour dans le cadre de la mise en œuvre. Tout cela conduirait, selon ZG, Travail Suisse, la FRC, la SKS, Alliance Sud, l'AEG, Le Pont, les JDS, Helvetas, Pro Natura, Public Eye, la SES, Solidar, SWISSAID, TdH et le WWF (15) à ce que le frein à la réglementation laisse de la place à beaucoup de calcul politique et à ce que les modalités de vote reposent sur l'arbitraire politique. GE et Les Verts font également remarquer à cet égard qu'il n'existe pas en Suisse d'organisme indépendant chargé de vérifier les AIR réalisées par les unités administratives responsables des projets.

L'efficacité de l'instrument et son rapport coût-utilité sont par ailleurs remis en question par 7 cantons (AI, BE, GR, NE, TG, UR et ZG), le PVL, le SAB et l'UVS (10). À leurs yeux, les réglementations ne devraient être rejetées que dans de très rares cas du fait de l'exigence de la majorité qualifiée. L'effet préventif espéré est lui aussi sujet à caution, étant donné que les effets des réglementations sur les entreprises font déjà l'objet d'une attention particulière. L'UVS est d'avis que l'objectif d'une plus grande attention portée aux coûts de la réglementation dans le cadre de la procédure législative, dans la mesure où il serait effectivement considéré comme souhaitable, pourrait être atteint par des moyens plus simples (et moins coûteux) que par une modification de la Constitution.

SH considère comme problématique que l'exigence d'un quorum plus élevé reviendrait, dans le cadre des révisions partielles, à soumettre différentes dispositions d'un même acte législatif à des quorums différents.

Pour VD, certaines lois pourraient voir leur légitimité remise en cause dès lors qu'elles auraient été approuvées à une majorité simple et que l'on constaterait ultérieurement qu'une majorité qualifiée aurait été nécessaire.

GE relève que l'application du frein à la réglementation aux lois d'application d'initiatives populaires représenterait une limitation d'une décision populaire.

L'USS considère qu'il serait absurde que le Parlement s'impose à lui-même des directives devant régir son activité législative.

Pour le PS, appliquer un frein à la réglementation revient à prendre sciemment le risque que la Suisse ne puisse pas remplir ses obligations internationales, ou seulement avec du retard. Dans le contexte des relations tendues entre la Suisse et l'UE, cela ne saurait constituer un objectif politique souhaitable.

AI, AR et FR plaident pour une mise en œuvre conséquentes des AIR, un instrument existant, et soutiennent l'AP-LACRE, mis en consultation en parallèle. 7 cantons (BS, FR, GR, SG, SH, VD et ZG) et le PEV (8) estiment eux aussi l'AP-LACRE plus prometteur que le frein à la réglementation.

Le JU adhère au principe d'inscrire un frein à la réglementation dans la Constitution, mais préconise un mécanisme différent de celui de la majorité qualifiée dans les deux Chambres fédérales. Une approche consisterait à examiner plus attentivement les réglementations en vigueur, d'en alléger certaines et d'en supprimer d'autres pour compenser au moins les charges supplémentaires engendrées par une nouvelle base légale.

BE et BL ne voient en revanche pas la nécessité d'instruments supplémentaires et renvoient aux directives AIR révisées du Conseil fédéral, qui constituent déjà un bon outil pour une réglementation favorable aux entreprises. Dans le cas d'une priorisation entre les deux projets, BL est d'avis qu'il serait préférable de mettre en œuvre l'AP-LACRE, car il aurait moins de répercussions négatives.

Travail.Suisse considère que les risques pour la compétitivité de la Suisse qui justifient ce projet sont extrêmement faibles et rejette l'affirmation d'un fardeau réglementaire trop lourd pour les entreprises.

Étant donné les nouveaux rapports de force au Parlement, il est très douteux, de l'avis des Verts, que le frein à la réglementation corresponde toujours à la volonté des Chambres fédérales. Au vu de ces incertitudes, il convient selon eux de renoncer d'ores et déjà à ce projet, et d'éviter ainsi la perte de temps que son examen représente pour les institutions politiques et l'administration.

4 Remarques générales concernant le projet

4.1 Création d'un organe de contrôle indépendant

Le PLR, l'UPSA, constructionsuisse, economiesuisse, EIT.swiss, GastroSuisse, Commerce Suisse, HotellerieSuisse, l'IHZ, la CBD, metal.suisse, l'USP, la SSE, l'USAM, SwissBanking, Swissmem, l'UBCS, l'ABPS, la ZHK et le Forum PME (20) demandent ou recommandent la création d'un organe de contrôle externe et indépendant, ou encore regrettent qu'il n'en soit pas fait mention dans le projet. L'organe de contrôle doit vérifier les résultats des estimations des coûts de la réglementation réalisées par l'administration fédérale et s'assurer qu'elles s'appuient sur les bonnes méthodes, ainsi qu'informer le Parlement du résultat de cette vérification. Pour la CCIG et SwissHoldings, il convient effectivement de créer un organe indépendant chargé non pas de vérifier les estimations des coûts de la réglementation, mais de les réaliser.

Le Centre serait favorable à un réexamen de la proposition visant à créer un organe indépendant chargé de l'évaluation systématique des coûts de la réglementation. À cet égard, il faudrait, d'une part, améliorer la qualité des estimations des coûts et, d'autre part, empêcher que l'analyse s'intéresse uniquement à la question des coûts, sans tenir compte de l'utilité de la réglementation. La Raiffeisen suggère elle aussi d'examiner à nouveau l'opportunité de mettre en place un organisme de contrôle externe et indépendant. La FER estime également que l'option de la mise sur pied d'un organisme indépendant ne devrait pas être écartée. Le CP et l'ASEPP se demandent aussi s'il ne conviendrait pas de créer un organisme de contrôle externe.

L'UDC relève l'absence d'un organe de contrôle et donc le risque que le département chargé d'élaborer une réglementation donnée ne minimise les coûts de celle-ci.

Swissmechanic se positionne pour sa part en faveur du frein à la réglementation, tout en s'opposant explicitement à la création d'un organisme de contrôle indépendant.

GE et Les Verts rejettent le frein à la réglementation et, dans leur argumentaire, déclarent considérer l'absence d'un organe de contrôle comme un point faible du projet.

4.2 Autres thèmes

Les participants à la consultation ont également pointé la nécessité de considérer les instruments et approches ci-après.

L'IHZ demande que le Conseil fédéral assigne à l'administration fédérale un objectif contraignant de réduction des coûts des réglementations en vigueur. Pour constructionsuisse aussi, il faut rendre obligatoires la vérification et, le cas échéant, l'abrogation des réglementations superflues ou contradictoires.

Pour l'UDC, le projet devrait comporter des clauses d'extinction (*sunset clauses*), prévoyant l'abrogation automatique des réglementations à l'issue d'une période donnée. EIT.swiss est également favorable à l'instauration de clauses d'extinction dans les actes législatifs générant des coûts supplémentaires.

Swissmechanic est d'avis qu'une vérification, une mise à jour et un élagage réguliers des lois et ordonnances s'imposent. Il serait donc souhaitable que des principes tels que la *sunset legislation* ou la *zero-*

based regulation s'appliquent aux futurs actes législatifs, qu'ils soient soumis ou non au frein à la réglementation.

Quiconque souhaite réduire la densité réglementaire devrait, de l'avis de l'USS, miser sur un renforcement du service public. Les projets dits « de déréglementation » engendrent souvent davantage de réglementation et de bureaucratie, à l'instar de l'ouverture du marché de l'électricité.

SZ considère que la promotion active de thématiques porteuses ayant trait à la société ou à la numérisation et une fiscalité réduite grâce à un appareil étatique « allégé » sont des mesures plus efficaces pour augmenter l'attrait de la place économique suisse.

La FER rappelle la nécessité d'exploiter au mieux les possibilités offertes par la numérisation et les nouvelles technologies, et de créer un environnement numérique propice aux entreprises.

La CCI VS propose de compléter la condition d'approbation renforcée par un principe de parcimonie : une nouvelle norme ne pourrait être adoptée que si une défaillance de marché est objectivement constatée et qu'un recours à un mécanisme de prix est impossible. Ce mécanisme devrait être rétroactivement appliqué dans un examen systématique des normes en vigueur, et conduire à la suppression automatique de toutes celles qui ne le respecteraient pas.

1 particulier se prononce en faveur d'une règle prévoyant que les particuliers et les petites entreprises doivent être en mesure de se conformer aux exigences légales sans aide professionnelle externe.

5 Commentaire des dispositions

5.1 Avant-projet de modification de la Constitution

Art. 159, al. 3, let. d

GastroSuisse et la SSE sont favorables à cette nouvelle disposition, qui crée une base constitutionnelle pour la mise en place d'un frein à la réglementation. GastroSuisse considère également comme judicieux de soumettre les lois et arrêtés fédéraux portant approbation de traités internationaux à l'exigence de la majorité qualifiée.

LU suggère quant à lui que de concrétiser davantage l'art. 159, al. 3, let. d, Cst., et de l'adapter dans le sens d'une plus grande cohérence. La formulation prévue manque de transparence du point de vue des votants, car, à la différence de l'exigence de la majorité qualifiée applicable aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst. en vigueur), elle ne précise pas les seuils déterminants, mais confie cette tâche au législateur.

L'UPSA, Commerce Suisse, metal.suisse, l'USAM et l'UBCS soutiennent la disposition proposée et soulignent que le frein porte uniquement sur les coûts de la réglementation, car seuls les coûts peuvent être recensés de manière objective. Pour economiesuisse et l'UBCS, la détermination objective des coûts attendus de la réglementation figure au centre du frein à la réglementation.

5.2 Avant-projet de modification de la loi sur le Parlement

Art. 77a

La SSO propose de compléter l'art. 77a LParl par un nouvel al. 3^{bis} prévoyant l'obligation de consulter les associations professionnelles concernées pour chiffrer les coûts attendus de la réglementation. Elle motive sa proposition en arguant que les associations économiques et les interprofessions sont mieux placées que l'administration pour évaluer les coûts de la mise en œuvre dans les entreprises touchées.

Al. 1 (valeurs seuils)

Le PLR, l'UDC, GastroSuisse, le SVC, le Forum PME et Kellerhals Carrard (6) sont d'accord avec les valeurs seuils proposées. Le PLR se félicite quant à lui de ce que le Conseil fédéral ait repris la valeur seuil de 10 000 entreprises suggérée dans le texte de la motion à l'origine du projet. Swissmechanic relève le caractère quelque peu arbitraire des valeurs seuils. Selon elle, toutefois, la fixation de valeurs seuils est indispensable si l'on veut mettre en place un mécanisme efficace. Le Centre ne se prononce pas expressément sur les valeurs seuils proposées par le Conseil fédéral, mais fait valoir que les valeurs seuils retenues ne doivent pas être trop basses, afin de limiter le risque de blocages politiques ou d'un engorgement des réformes.

La CBD et la Raiffeisen demandent d'abaisser les valeurs seuils, en particulier celle des 10 000 entreprises. Pour BISCOSUISSE également, il faudrait examiner un abaissement approprié des valeurs seuils, de manière que le frein à la réglementation s'applique également aux branches de taille plus petite.

Les Verts, Travail.Suisse, la FRC, la SKS, Alliance Sud, l'AEG, Le Pont, les JDS, Helvetas, Pro Natura, Public Eye, la SES, Solidar, SWISSAID, TdH, le WWF et 1 particulier considèrent au contraire que les seuils ont été fixés beaucoup trop bas et sont donc trop faciles à atteindre. En conséquence, un très grand nombre de projets seraient soumis au frein à la réglementation.

GastroSuisse se félicite de ce que le Conseil fédéral propose deux seuils alternatifs. L'ABPS considère également qu'il est important d'appliquer les seuils de manière alternative afin de garantir que les réglementations d'une certaine taille fassent partie du champ d'application.

Le SVC et Kellerhals Carrard estiment que les seuils d'application ont été fixés de manière équilibrée. L'application des seuils dans la pratique va se révéler importante. Selon eux, une pétition en ligne signée par 10 000 entreprises devrait ainsi être prise en compte dès lors que ses signataires parviennent à rendre plausible *ex ante* que la réglementation projetée entraînerait des coûts trop élevés pour eux.

AG relève par ailleurs que le rapport explicatif ne spécifie pas si le Conseil fédéral considère ou non le seuil de 10 000 entreprises comme approprié. Il conviendrait de le préciser dans le message.

Al. 2 (définition des coûts de la réglementation)

ZH appelle à la prudence dans l'estimation des coûts indirects, comme le manque à gagner. Les conséquences d'ordre fiscal sont en revanche un facteur pertinent pour les entreprises et devraient être prises en compte, même si elles ne constituent pas des coûts de la réglementation au sens strict.

Al. 3 (principe de l'augmentation nette des coûts)

De l'avis de LU, le principe proposé de l'augmentation nette des coûts, et donc de la prise en compte simultanée des coûts supplémentaires et des allègements résultant d'une nouvelle réglementation, est défendable sur le principe. Il faut toutefois remarquer que ces coûts et allègements ne touchent pas toujours les mêmes acteurs, et qu'ils peuvent varier en fonction du secteur, de la branche d'activité, du segment de marché, de la région et de la taille des entreprises. D'où la nécessité de considérer adéquatement aussi la répartition des coûts et des avantages de toute nouvelle réglementation entre les acteurs économiques.

L'ABPS estime qu'une approche qui consiste à calculer une augmentation nette des coûts n'est pas appropriée car le but est de freiner la création de nouveaux coûts. Un tel procédé conduit à doubler le risque d'erreur, ainsi que d'inciter à regrouper artificiellement des projets qui génèrent des coûts et d'autres qui les réduisent. Pour GastroSuisse non plus, les allègements ne doivent pas être déduits des coûts. Ils doivent être présentés séparément et ne devraient pas avoir d'influence sur l'application du frein à la réglementation.

Al. 4 (clause du frein à la réglementation)

LU, GastroSuisse et l'ASEPP se félicitent de ce que le Conseil fédéral prévoit de soumettre un projet au frein à la réglementation dès lors que les incertitudes sont importantes ou que l'estimation des coûts fait

défaut (application du « principe de précaution »). L'UDC souligne qu'une application conséquente du principe de précaution peut réduire des conflits d'objectifs au sein de l'administration fédérale dans les cas où un département chargé d'élaborer une réglementation a intérêt à en sous-estimer les coûts afin d'éviter que le projet ne doive être adopté à la majorité qualifiée.

Les Verts, Alliance Sud, Le Pont, les JDS, Helvetas, Public Eye, Solidar, SWISSAID et TdH (9) estiment que l'application du principe de précaution proposé est discutable. Avec les seuils fixés plutôt bas et la définition très large des coûts de la réglementation, ce principe de précaution fait entrer de très nombreux projets dans le champ d'application du frein à la réglementation.

Art. 81, al. 1^{er}

Aucune remarque n'a été faite concernant cette disposition.

Art. 141, al. 3

AG propose de compléter l'art. 141, al. 3, LParl par une let. e prévoyant que soit également dûment mentionnée l'utilité d'une réglementation, susceptible de contrebalancer son coût. Les coûts de la réglementation ne doivent pas être considérés isolément, sans tenir compte des avantages escomptés.

L'UPSA, Commerce Suisse, HotellerieSuisse, metal.suisse, l'USAM et l'UBCS (6) sont en revanche d'avis que les méthodes à disposition permettent de mesurer uniquement les coûts d'un projet. Il n'est donc pas approprié, selon eux, de chiffrer l'utilité d'une réglementation en regard de son coût. Il appartient au processus politique mettre en relation l'évaluation politique des avantages avec l'évaluation objective des coûts.

La SSO propose de compléter l'art. 141 LParl par un nouvel al. 3 prévoyant l'obligation de consulter les associations professionnelles concernées pour chiffrer les coûts de la réglementation. Elle motive sa proposition en arguant que les associations économiques et les interprofessions sont mieux placées que l'administration pour évaluer les coûts de mise en œuvre dans les entreprises touchées.

L'ABPS estime de son côté que le travail de chiffrer les coûts de la réglementation ne doit pas être délégué aux entreprises concernées à travers des questionnaires interminables, alors que les données sont le plus souvent déjà à disposition de l'administration.

Compte tenu de la complexité d'une AIR, LU s'interroge sur l'opportunité d'ajouter une clause visant à tenir compte de la réduction des coûts. Concrètement, il serait envisageable d'inclure une disposition autorisant les estimations ou les approximations, ou encore une clause de minimis. Pour ZH aussi, l'investissement nécessaire pour estimer les coûts doit être mis en regard des avantages attendus de l'estimation des coûts.

Commerce Suisse, metal.suisse et l'USAM sont d'avis que les coûts de la réglementation doivent être établis à l'aide de la méthode élaborée par KPMG et la fondation Bertelsmann. L'UBCS estime elle aussi important que la méthode d'estimation des coûts soit fiable et efficace. Les deux méthodes entrant en ligne de compte à ses yeux sont le modèle des coûts de la réglementation et celui, éprouvé, des coûts standard.

Dans bon nombre d'avis, la question de la mise en place d'un organisme indépendant, traitée au ch. 4.1, est rattachée à l'art. 141, al. 3.

Art. 173, ch. 8

Le CP approuve expressément la clause d'évaluation. EIT.swiss serait favorable à ce qu'aussi bien la LACRE que les modifications apportées à la LParl en vue de fixer les modalités du frein à la réglementation fassent l'objet d'une évaluation après 10 ans. VD est lui aussi favorable à la clause d'évaluation, même si le délai de 5 ans lui paraît un peu court. Par contre, TG rejette cette disposition, estimant qu'elle

engendre des frais inutiles. La SSO s'y oppose également, car il est à son avis déjà possible de confirmer l'efficacité, l'adéquation et le caractère économique du frein à la réglementation.

Pour l'UPSA, constructionsuisse, le CP, economiesuisse, GastroSuisse, Commerce Suisse, HotellerieSuisse, metal.suisse, l'UPS, la SSE, l'USAM, Swiss Banking, Swissmem et l'UBCS (14), un organe de contrôle externe devrait accompagner cette évaluation.

Alliance Sud, Le Pont, les JDS, Helvetas, Public Eye, Solidar, SWISSAID et TdH (8) constatent que le nouvel art. 173, ch. 8, LParl, impose au Conseil fédéral une obligation de rendre compte relativement stricte. Ils estiment que celle-ci pourrait avoir pour but de durcir les dispositions légales et d'abaisser encore plus les seuils, déjà passablement bas.

Annexe : Liste des participants à la procédure de consultation et abréviations

Kantone / Cantons / Cantoni (25)

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SZ	Schwyz / Svitto
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo
ZG	Zug / Zoug / Zugo

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici (7)

EVP PEV PEV	Evangelische Volkspartei der Schweiz Parti évangélique suisse Partito evangelico svizzero
FDP PLR PLR	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali
Grüne Les Verts I Verdi	GRÜNE Schweiz Les VERT-E-S suisses VERDI svizzeri
GLP PVL PVL	Grünliberale Partei Schweiz Parti vert'libéral suisse Partito verde-liberale svizzero
Die Mitte Le Centre AdC	Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro

SVP	Schweizerische Volkspartei
UDC	Union démocratique du centre
UDC	Unione democratica di centro
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
PS	Parti socialiste suisse
PS	Partito socialista svizzero

Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne / Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna (3)

AGB	Arbeitsgruppe Berggebiet
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SSV	Schweizerischer Städteverband
UVS	Union des villes suisses
UDS	Unione delle città svizzere

Gesamtschweizerische und regionale Dachverbände der Wirtschaft / Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national ou régional / Associazioni mantello nazionali e regionali dell'economica (34)

AGVS	Auto Gewerbe Verband Schweiz
UPSA	Union professionnelle suisse de l'automobile
UPSA	Unione professionale svizzera dell'automobile
ASTAG	Schweizerischer Nutzfahrzeugverband Association suisse des transports Associazione svizzera dei trasportatori stradali
Bauenschweiz constructionsuisse costruzione svizzera	Bauenschweiz constructionsuisse costruzione svizzera
BISCOSUISSE	BISCOSUISSE
CCIG	Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève
CP	Centre patronal
CVCI	Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie
economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
EIT.swiss	EIT.swiss
FER	Fédération des entreprises romandes
GastroSuisse	GastroSuisse
Handel Schweiz Commerce Suisse Commercio Svizzera	Handel Schweiz Commerce Suisse Commercio Svizzera
HotellerieSuisse	HotellerieSuisse
IHZ	Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz
KIB	Koordination Inlandbanken
CBD	Coordination des banques domestiques
CBD	Coordinamento delle banche domestiche
metal.suisse	metal.suisse

SAV UPS USI	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
SBV USP USC	Schweizerischer Bauernverband Union suisse des paysans Unione svizzera dei contadini
SBmV SSE SSIC	Schweizerischer Baumeisterverband Société suisse des entrepreneurs Società svizzera degli impresari-costruttori
Seilbahnen Schweiz RMS FUS	Seilbahnen Schweiz Remontées mécaniques suisses Funivie svizzere
sgv USAM USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
SMGV ASEPP ASIPG	Schweizerischer Maler- und Gipserunternehmer-Verband Association suisse des entrepreneurs plâtriers-peintres Associazione svizzera imprenditori pittori e gessatori
SSO	Schweizerische Zahnärzte-Gesellschaft Société suisse des médecins-dentistes Società svizzera odontoiatri
suissetec	Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment Associazione svizzera e del Liechtenstein della tecnica della costruzione
SVC	Swiss Venture Club
SVV ASA ASA	Schweizerischer Versicherungsverband Association suisse d'assurances Associazione svizzera d'assicurazioni
Swiss Banking	Schweizerische Bankiervereinigung Association suisse des banquiers Associazione svizzera dei banchieri
SwissHoldings	Verband der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen in der Schweiz Fédération des groupes industriels et de services en Suisse
Swissmechanic	Schweizerischer Verband mechanisch-technischer Betriebe Association suisse d'entreprises mécaniques et techniques Associazione svizzera delle imprese meccaniche e tecniche
Swissmem	Swissmem
VSKB UBCS UBCS	Verband Schweizerischer Kantonalbanken Union des banques cantonales suisses Unione delle banche cantonali svizzere
VSPB ABPS	Vereinigung Schweizerischer Privatbanken Association de banques privées suisses
WIHK CCI VS	Walliser Industrie- und Handelskammer Chambre valaisanne de commerce et d'industrie
ZHK	Zürcher Handelskammer

Arbeitnehmerorganisationen / Organisations de travailleurs / Organizzazioni dei lavoratori (2)

SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
USS	Union syndicale suisse
USS	Unione sindacale svizzera
Travail.Suisse	Travail.Suisse

Aussenparlamentarische Kommissionen / Commissions extraparlimentaires / Commissioni extraparlamentari (1)

KMU-Forum	KMU-Forum
Forum PME	Forum PME
Forum PMI	Forum PMI

Konsumentenschutzorganisationen / Organisations de protection des consommateurs / Organizzazioni di tutela dei consumatori (2)

FRC	Fédération romande des consommateurs
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz

Organisationen der Zivilgesellschaft / Organisations de la société civile / Organizzazioni della società civile (12)

AEG	Allianz Ernährung und Gesundheit Alliance alimentation et santé
Alliance Sud	Alliance Sud
Brücke Le Pont	Brücke Le Pont Brücke Le Pont
DJS JDS GDS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes démocrates de Suisse Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
Helvetas	Helvetas
Pro Natura	Pro Natura
Public Eye	Public Eye
SES	Schweizerische Energie-Stiftung Fondation suisse de l'énergie
Solidar	Solidar Suisse
SWISSAID	SWISSAID
TdH	Terre des hommes Schweiz Terre des hommes Suisse
WWF	WWF Schweiz WWF Suisse WWF Svizzera

Unternehmen / Entreprises / Imprese (2)

Kellerhals Carrard	Anwaltskanzlei Kellerhals Carrard Cabinet d'avocats Kellerhals Carrard Studio legale Kellerhals Carrard
Raiffeisen	Raiffeisen Schweiz Genossenschaft Raiffeisen Suisse société coopérative Raiffeisen Svizzera società cooperativa

Einzelpersonen / Particuliers / Singoli (3)

Bezzola, Dumeng
Klein, Fritz Thomas
Kuechler, Marcel