

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Diane Barbier-Mueller, Yvan Zweifel, Beatriz de Candolle, Pierre Nicollier, Jacques Apothéloz, Murat-Julian Alder, Helena Rigotti, Alexis Barbey, Véronique Kämpfen, Cyril Aellen, Charles Selleger, Jacques Béné, Vincent Subilia, Fabienne Monbaron, Francine de Planta, Edouard Cuendet, Raymond Wicky, François Wolfsberg, Patrick Malek-Asghar, Jean Romain, Jean-Pierre Pasquier, Adrien Genecand, Natacha Buffet-Desfayes, Antoine Barde

Date de dépôt : 26 juin 2020

Projet de loi

modifiant la loi sur les effets et l'application des lois (LEAL) (A 2 10) *(Pour une maîtrise efficiente du processus législatif et de l'effet des lois)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur les effets et l'application des lois, du 14 ventôse XI, est modifiée comme suit :

Art. 1 Effets de la loi (modification de la note), al. 2 et 3 (nouveaux)

² La loi a pour but l'efficacité financière, économique et sociale. On entend par efficacité la limitation des contraintes administratives et financières dues à la mise en œuvre de la loi.

³ Le Conseil d'Etat met en œuvre les outils permettant de parvenir à l'efficacité la plus optimale.

Art. 2 Elaboration et évaluation (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat évalue les conséquences financières, sociales et économiques des projets de lois proposés par son entremise et par le Grand Conseil.

² Le département des finances évalue l'effet des lois. Les lois élaborées par le Conseil d'Etat font l'objet d'un examen préalable du département. Il dispose d'un délai de 30 jours pour évaluer les impacts financiers directs d'une loi proposée par le Grand Conseil.

³ Le département des finances renforce ces outils d'analyse des coûts induits par une modification de la loi. Il examine notamment :

- a) les créations de postes induites par le changement de loi ;
- b) les conséquences financières sur la charge de l'Etat ;
- c) l'impact prévisionnel sur les entreprises.

Art. 3 Simplification normative (nouveau)

Le Conseil d'Etat simplifie les normes en vigueur, de façon à réduire les coûts de la croissance réglementaire.

Art. 4 Statistique cantonale (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat mandate l'office cantonal de la statistique pour mesurer l'impact de la réglementation sur les entreprises du canton. Sont pris en compte les points suivants :

- a) les coûts directs pour les entreprises ;
- b) les coûts indirects pour les entreprises ;
- c) la perception de l'utilité de la réglementation pour chaque domaine d'activité ;
- d) les difficultés induites par le surplus réglementaire.

² L'enquête de l'office cantonal est triennale et commence à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi a pour but d'instaurer un frein à la réglementation, croissante à Genève. Pour ce faire, ce PL demande la mise en place d'outils permettant l'analyse des coûts et de la pertinence des lois existantes et nouvelles.

La législation, bien que nécessaire au bon fonctionnement de la société, peut se révéler nuisible à notre économie. En effet, une réglementation trop dense constitue un obstacle à la compétitivité et à la flexibilité des entreprises et décourage l'innovation. L'Union Suisse des Arts et Métiers (USAM) s'est notamment inquiétée de ce fait il y a plusieurs années dans une étude, ainsi qu'Avenir Suisse dans le cadre d'un rapport en deux parties intitulé « Sortir de la jungle réglementaire »¹. Pour Avenir Suisse, la hausse de la réglementation est un frein à l'indice de la liberté, Genève se situant notamment en toute fin de classement du pays. Selon le baromètre de la bureaucratie du SECO, 54,2% des entreprises interrogées estiment que la charge administrative est trop élevée. Les résultats d'une étude menée par l'Université de Zurich révèlent par ailleurs que seulement 47% des personnes interrogées sont satisfaites du niveau actuel de réglementation pour l'économie. Une forte minorité estime que la densité réglementaire est une menace pour la prospérité helvétique et $\frac{2}{3}$ sont favorables à une baisse de la bureaucratie². A l'heure de la sortie d'une crise sanitaire sans précédent qui fait redouter une récession de l'économie, il est nécessaire de se poser les bonnes questions concernant l'impact de la réglementation qui jouera aussi sur le redémarrage de l'économie genevoise.

Cet enjeu est particulièrement important pour le volet international du canton de Genève. En effet, la Banque mondiale, dans un baromètre intitulé « Ease of Doing Business Index », place la Suisse à la 26^e place en 2016 alors qu'elle était 10^e en 2006³. Le World Economic Forum détermine de son côté qu'au moins $\frac{1}{3}$ des facteurs les plus problématiques pour les entreprises sont directement liés à la croissance de la réglementation. Une étude de la Banque mondiale (menée dans 135 pays) a montré que des réglementations plus

¹ USAM (2015), Avenir Suisse (2016).

² Cf. Höglinger et al. (2016).

³ Les indicateurs expliquant ce mauvais classement sont « fondation d'entreprise », « procédure de permis de construction » et « procédure de faillite ».

légères, mais meilleures, pouvaient accélérer la croissance économique annuelle jusqu'à 2,3 points de pourcentage.

Le programme de législature 2018-2023 élaboré par le Conseil d'Etat semble en avoir tenu compte, puisqu'il prévoyait à son chapitre 3.8 de soutenir les entreprises par la simplification administrative et l'innovation technologique. Si des efforts conséquents ont été accomplis dans ce domaine, la simplification n'est pas encore optimale pour les entreprises.

La production normative a des conséquences directes sur les entreprises, l'Etat et la population. Ces conséquences sont notamment administratives, mais induisent également des conséquences financières et sociales. Dans sa réponse à la question écrite Q 3838, le Conseil d'Etat précise que le nombre de lois et règlements est passé de 655 en 1958 à 840 aujourd'hui, soit une augmentation de 23%. Le nombre de pages du recueil officiel de la législation genevoise a quant à lui augmenté de plus de 60%. Découle donc de ces chiffres une augmentation significative de la production normative. Ce phénomène peut s'expliquer par l'augmentation parallèle de la législation fédérale et des normes internationales, par la volonté de réguler des cas uniques mais traumatisants et par les exigences de transparence plus strictes. Mais cette croissance a un coût et peut engendrer des complications et plus de flous pour les personnes concernées. Un grand problème lié à la régulation consiste dans le syndrome de Gulliver, c'est-à-dire un enchevêtrement trop dense des réglementations et des contradictions inutiles. Le rapport d'Avenir Suisse pointe notamment l'industrie de la construction et l'aménagement du territoire, deux domaines où les réglementations sont devenues un casse-tête pour les entreprises.

Ces coûts, en lien avec les différentes lois et réglementations, atteindraient 2% du produit intérieur brut helvétique selon des estimations du Conseil fédéral, voire 10% si l'on prend les chiffres avancés par l'USAM. Cela représente des investissements importants et parfois inutiles qui peuvent être évités. A l'échelon genevois, ce sont des économies potentielles qui peuvent servir à l'efficacité de l'Etat, qui peuvent aider les entreprises et améliorer les prestations à la population.

A ce jour, le Conseil d'Etat dispose des articles 109 et 110 Cst-GE pour rendre la législation plus efficace. Ces articles lui permettent d'évaluer les conséquences à long terme des projets de lois et de consulter les corps constitués lors de projets d'importance. Cependant, ce ne sont pas des outils suffisants.

Si l'on regarde l'échelon fédéral, où des outils plus développés pour freiner la réglementation ont été introduits⁴, bien que pas encore pleinement suffisants, ces outils permettent déjà une analyse plus poussée que dans notre canton.

C'est pourquoi ce PL propose de modifier la *loi sur les effets et l'application des lois* en conséquence pour spécifier les mécanismes utilisés pour atteindre une densité normative cohérente et équilibrée. Cette préoccupation est traitée également au niveau fédéral, puisque le Conseil fédéral travaille sur deux projets de lois pour la fin de l'année 2020 : un portant sur des évaluations régulières par secteur pour définir le potentiel d'allègement de la réglementation, et un deuxième qui demandera une modification de la Constitution fédérale en demandant la majorité qualifiée du Parlement pour les projets représentant un fardeau particulièrement important pour les entreprises.

Des outils existant déjà dans de nombreux pays, notamment en Allemagne, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, il est nécessaire de s'en inspirer, d'autant plus qu'ils constituent une économie importante s'élevant à plusieurs centaines de millions de francs voire plusieurs dizaines de milliards⁵. Autant d'économies qui facilitent le quotidien des entreprises, notamment des PME, et l'efficacité financière de l'Etat. Ces outils sont déjà en partie testés au niveau fédéral et dans plusieurs cantons, comme Berne et Zurich.

Ce projet de loi instaure donc plusieurs mécanismes complémentaires, inspirés des outils internationaux, fédéraux et cantonaux déjà en vigueur, qui peuvent amener à une efficacité de la production normative, une limitation des coûts de la réglementation et un environnement genevois propice à l'économie. Le PL introduit une base légale claire au frein à la réglementation et aux effets dus à l'application de la loi et un processus d'évaluation renforcé qui permet de mieux considérer les coûts liés à une loi en amont de sa promulgation. Il n'a pas pour but de vider les lois de leurs sens, mais simplement d'éliminer les réglementations superflues et de

⁴ Cf Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Caroni 15.3421 du 7 décembre 2018, point 2.3 « La politique en matière de réglementation » au niveau fédéral. Par exemple l'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR).

⁵ Dans son rapport, Avenir Suisse précise qu'en Grande-Bretagne, la diminution de leurs normes législatives a entraîné une économie de 2,2 milliards de livres par an entre 2011 et 2015. Au Canada, ce sont 21 millions par an qui ont été économisés pour la même période. En Allemagne, certains des outils de frein à la réglementation ont permis une réduction de 25% des coûts liés à la réglementation depuis 2013.

simplifier certaines lois trop ambiguës. Un autre outil est de mandater l'office cantonal de la statistique pour faire une évaluation sur le terrain des coûts induits par la réglementation. Il n'existe en effet pas de réelles statistiques cantonales sur la charge administrative et financière de la réglementation sur les entreprises, contrairement au niveau fédéral. Introduire un mandat de l'office cantonal dans ce domaine permettrait d'avoir une vision factuelle de la charge de la réglementation pour les entreprises. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil pourraient ainsi identifier des mesures appropriées basées sur les chiffres fournis par l'office cantonal.

Tant le Conseil d'Etat que le Grand Conseil pourraient donc en prendre acte et identifier rapidement des solutions efficaces. Tout en gardant à l'esprit qu'une marge de manœuvre est également possible en allégeant les lois existantes.

Il ne s'agit pas ici de combattre la bureaucratie par la bureaucratie mais d'apporter un vrai socle d'efficacité pour la production normative. En outre, le projet ne conteste pas l'utilité de la loi, mais il en précise les contours du processus d'élaboration pour parvenir à une réglementation équilibrée. L'innovation passe aussi par une saine élaboration des lois !

Certes, le frein à la réglementation instaure une hausse des coûts liés au processus normatif, cependant ces coûts sont facilement absorbés et même largement récupérés dès lors que le potentiel d'économies est relativement important et que les erreurs évitées permettent d'avoir une législation plus cohérente qui diminue les charges administratives et financières pour l'Etat et pour les entreprises.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Conséquences financières

Charges et couvertures financières / économies attendues

Si le processus d'évaluation de la loi et les outils supplémentaires d'évaluation de l'impact de la réglementation induisent une augmentation de charges, celle-ci est mesurée du fait des conséquences bénéfiques de ce type de processus.

Le rapport coût-bénéfice induit par ce projet de loi doit encore être évalué. Il est difficile d'estimer ce ratio avec précision. Cependant, il est clair que la simplification normative entraînera une simplification des contraintes

administratives et financières pour les entreprises. Cela permettra notamment d'économiser des ressources importantes.

Comme indiqué dans l'exposé des motifs, les coûts de la réglementation peuvent atteindre 2% du PIB selon les estimations du Conseil fédéral, voire jusqu'à 10% du PIB selon les estimations de l'USAM. Si l'on rapporte ces chiffres au PIB cantonal de 2018, d'environ 51 milliards de francs, les coûts de la réglementation représenteraient un coût entre 1 et 5 milliards de francs à l'échelle de Genève. Le potentiel d'économie est dur à chiffrer. Certaines estimations du Conseil fédéral laissent suggérer un potentiel d'économie de facteur 1/30 au minimum. Rapporté à l'échelon genevois, cela représente une économie potentielle minimale de 33 à 170 millions par an. Si les coûts engendrés par les mesures de frein à la réglementation sont maîtrisés, les potentiels d'économies peuvent être relativement importants, tant pour l'Etat que pour les entreprises qui sont les premières à souffrir de la réglementation.